

京都府立大学学術報告（公共政策）第8号 （2016年12月）

地方・地域の発展のために

大 島 和 夫

はじめに

- 1 国土開発計画と国土形成計画
- 2 過去の開発計画の失敗
- 3 企業誘致
- 4 地方自治体による農業振興施設の不振
- 5 社会インフラの更新
- 6 過疎地域・限界集落を乗り越えられるか
- 7 農村部の発展
- 8 都市部の活性化

まとめ

はじめに

地方・地域の発展のためにこれまで様々な努力が重ねられてきた。国の施策もあれば、住民や自治体が取り組んだものもある。日本の経済発展が順調に進んでいる間は、これらの開発計画は成果をあげたが、1990年代に入ると計画が行きづまるケースが増える。すでに地方では人口減少にともなって過疎化が進んだ。それがまた新たな開発計画を必要とした。しかし、90年代以降は、様々な政府の失敗も重なって、地方の困窮は一層進んでいる。

人口減少時代に入った日本は地方の過疎や廃村が深刻な問題となりつつある。住民や自治体によって地域に若者を呼び込もうとする努力が続けられているが、あまり成功していない。過疎地の住民が高齢となり自分では自動車を運転できなくなったとき、本当の危機が訪れる。都市部でも少子高齢化の影響が現れている。さらに、税収の増加が見込まれない中で、これまで建設した膨大な公共施設や社会インフラの更新がヒタヒタと迫っている。

過去の失敗を教訓にしつつ、地域の持続的な発展のために、住民と自治体にどのような工夫が

可能なのか検討する。^{*1}

1 国土開発計画と国土形成計画

政府は2015年に新国土形成計画を閣議決定し、2016年4月に、その地方版に当たる「広域地方計画」をまとめた（日経新聞16年4月18日）。国土形成計画は2008年に始まった制度で、それまでの全国総合開発計画に代わるものである。

国土利用計画が地域の自主的な発展にどれほど効果があったかは疑問があるとしても、1962年に始まった全国総合開発計画以降の動きを見ると、大型の公共事業や減税や補助金等の誘導によってそれなりの成果を上げてきた。ただし、87年に始まった第4次全国総合開発計画（4全総）のころから、公共事業や開発計画に対する批判が高まってきた。まず、地方が国の主導する公共事業に依存するようになり、自主的な開発よりも補助金の獲得等に偏るようになった。さらに、地域の経済が大型の公共事業に依存するようになり、公共事業を離れて自立することが難しくなった。そうすると、次から次に大型の公共事業が続けられるようになり、全国に自動車専用道路や巨大な橋、空港や港湾、地下鉄などが整備されるようになった。しかし、そのために借り入れた債務の返済と、管理・維持のためのコストが、自治体にとって巨大な負担としてのしかかる。^{*2}

国は公共事業を継続するために莫大な国債を発行して借金を続け、それらは国民の負担となっていく。一方で各地の空港に見られるように、完成した公共施設が十分に利用されないため、建設費の償還が進まず、維持費すら捻出できない自治体が現れた。

このような反省に立って、2001年の小泉内閣から公共事業の大幅な見直しが進められ、2008年からは「開発計画」ではなく「国土形成計画」として、おおむね10年ごとの計画がたてられるようになった。

2015年からの「新国土形成計画」では、人口減少を好機ととらえて、各地域の対流を促進し、地域の多様性を前面に出していくことを打ち出した。対流とは、ヒトやモノ、情報が地域を超えて活発に行き交い、地域の活力を維持する状態を指すとされる。今回の広域地方計画でも、観光など対流を意識した取り組みが多く盛り込まれた。この提言の背景には、これまでの公共事業の積み重ねによって、社会インフラの整備が一通り完成したことがある。新幹線、自動車専用道路、空港、港湾、そして情報通信ネットワークである。新幹線や自動車専用道路などは今後も整備が計画されているが、それらはもはや採算がとれるレベルのものではなく、速やかに見直すべきである。

^{*1} 地方とは、都市部ではなく農村部のことを指し、行政区画では、東京都23区と政令指定都市以外を念頭においている。地域は、複数の意味で使われる。小規模なものとして使う場合には、小学校の学区や1000人程度の規模の村や町を想定し、大規模なものとしては政令指定都市以外の市町村を念頭においている。また、ときとして都道府県や政令指定都市をも例外的に「地方・地域」と呼ぶ場合もある。

^{*2} 1985年のプラザ合意によるアメリカからの内需拡大要求もひとつの要因であった。詳しくは拙著『日本の構造改革と法』日本評論社（2002年）参照。

結論から先に言えば、公共施設を新設する時代はすでに終わり、これからは既存の施設の更新と災害対策にシフトしなければならない段階にきた。

公共事業は景気対策や経済成長の理論を根拠とし、成長政策と結びついてきた。ケインズのマクロ経済理論に基づく総需要拡大政策である。しかし、ケインズ政策は、政権を担当する人々の叡智を前提としており、とても現実的なものではない。それは、彼らに叡智が欠けているからだけでなく、現在の民主主義制度にも原因がある。選挙によって多数を獲得することが政権を担う条件である以上、選挙民に対して目先の利益を約束せざるを得ない。長期的な展望に基づいて痛みを伴う政策を掲げることは政権を手放すことにつながる。2012年12月の日本の衆議院選挙が典型であった。

それでも借金を重ね、それを将来世代に先送りしているが、やがて限界がくる。日本でも1974年以降は、財政の赤字が拡大し、国債の発行が増加したために、公共事業の見直しが進められた。ところが、一貫しない。1985年のプラザ合意の後や、98年の小渕内閣では公共事業が大幅に拡大された。2001年の小泉内閣以降は財政資金による公共事業は大幅に縮小され、2009年からの民主党政権の3年間にも「公共事業の仕分け」が進められ、公共事業の取捨選択が行われた。2012年からの安倍内閣もむやみに拡大しなかったが、2016年度の第2次補正予算では、5.9兆円の国債を追加発行し、災害対策を含むものの、公共工事を大幅に拡大した。

2 過去の開発計画の失敗

地域活性化の政策としてリゾート法やテクノポリス法が思い出される。これらの開発はほんの一部の地域を除いて失敗した。特に、宮崎県、三重県、北海道には大きな負担を残した。その大きな原因は、計画の採算性の予測が甘かったことにある。地理的に有利な条件があるとか、産業の集積が見込まれるといった楽観的な予想の上に外部から計画が持ち込まれ、地元の自治体側も、補助金や交付税措置を見込んでそれに乗り、将来の採算性を検討せずに大型の投資を行った。結論から先に述べれば、採算と経営能力が前提となるような事業に税金を投入すべきではなく、自治体が出資したり債務保証をすべきではない。神戸市の都市経営は、例外的な事例として考えるべきである。そこで、何が問題であったか、振り返ってみよう。

1 地方博覧会

最初の失敗は地方博覧会であった。地方博覧会は、1871年に東京府で開催された物産会以来、現在に至るまで長い歴史がある。その多くは、開催地の物産を紹介する見本市のようなものであった。それが、1981年に神戸で開催された地方博覧会によって一変する。

この地方博覧会はテーマパーク的でポートピア'81と名付けられ、神戸港に造られた人工島ポートアイランドで1981年3月20日から9月15日まで開催され、期間中1610万人が入場し、60億円の利益をあげた。ポートピアの成功が1980年代後半の「地方博ブーム」の火付け役となり、

神戸市は都市経営のモデルとなった。

しかし、1994年の世界リゾート博やよかとピアの成功を除けば、まねをして計画された地方博覧会はほとんどが失敗した。すべての地方博覧会がポートピアのまねをしたわけではないが、1986年の「豊のくにテクノピア」、1988年の「丹波の祭典ホロンピア」、1989年の「アジア太平洋博覧会よかとピア」、1989年の鹿児島市の「サザンピア」などは、名前をみてもポートピアの影響を受けている。

地方博覧会の中でも北海道の「世界・食の祭典」はひどかった。1988年8月から10月にかけて札幌市で開かれ、JUNO'S JAPAN '88と呼ばれた。ところが基本計画は開幕の3ヶ月前になってやっとまとまり、運営能力にも疑問があった。その結果、約90億円もの赤字となった。関係者からは自殺者も出て、マスコミは「ショックの祭典」と報じた。主催者である北海道と、その最高責任者であった当時の横路孝弘知事の責任が問われた。

最近では、2009年の開国博Y150がある。横浜港開港150周年を記念して4月28日から9月27日までの153日間、横浜市で開催された。正式には「開国・開港Y150」という名前で、開国博Y150は愛称である。神奈川県を監督官庁とする財団法人横浜開港150周年協会が主催した。

博覧会の会場は、横浜みなとみらい21の中央地区や新港地区周辺がベイサイドエリア、よこはま動物園ズーラシア周辺がヒルサイドエリア、横浜駅周辺から山下・山手地区周辺の市街地がマザーポートエリアというように3つのエリアに分けられた。開催時期はベイサイドエリアは4月28日から9月27日、ヒルサイドエリアは7月4日から9月27日、マザーポートエリアは2009年中開かれた。イベントの実施、設計及び制作運営にはベイサイドステージが博報堂JV、ヒルサイドステージがアサツー ディ・ケイ(ADK)が受託業者として選定された。横浜に縁のある日産自動車、新日本石油、コカ・コーラ セントラル ジャパン、日本発条、日本ビクター、スリーエフ、ファンケル、横浜銀行、テレビ神奈川が協賛企業として名を連ね、ゆずがテーマソングの「みらい」を歌った。

当時の中田横浜市長は、博覧会の有料入場者数を500万人と予想したが、実際には117万人にとどまり、最終的に18億円の赤字が発生した。中田市長は責任を取る形で博覧会終了前に辞任した。

港の埋立て地を利用してY150を開催し、土地の分譲や建物の建設を進め、人気グループにテーマソングを歌わせるなどは、ポートピアの例にならった。横浜の港埋立て計画がいかに無謀であったかは横浜市土地開発公社が保有する塩漬け土地に現れている。2012年3月末時点で簿価で1635億円、約34万m²の土地が売れずに残っている。土地の面積も金額も全国の土地開発公社の中で最大で、その1/3は臨海部のみなとみらい21地区にある(日経新聞2012年8月18日)。

成功した地方博覧会もあった。1989年3月17日から1989年9月3日まで福岡市の早良区百道浜および中央区地行浜一帯の臨海埋め立て地区で、市制施行100周年を記念してアジア太平洋博覧会が開催された。通称はよかとピアであった。アジアおよび太平洋地域をテーマとした博覧会で入場者は823万人と発表された。会場一帯は、現在はシーサイドももち地区という名称で知

られている。よかトピアに合わせて建てられた福岡タワーおよび福岡市博物館の建物などは保存され、残りの会場跡地は住宅地や商業地、公園などとして整備された。よかトピアは採算面でも成功し、地域の整備に大きな役割を果たした。^{*3}

世界リゾート博は、和歌山市沖の人工島である和歌山マリーナシティで1994年7月16日から9月25日までの72日間開催された。正式名称はJAPAN EXPO 世界リゾート博で、リゾート博は通称である。特定博覧会制度（ジャパンエキスポ制度）による第4回目の開催であった。^{*4}

計画はバブル時代に立てられたので失敗するのではないかと心配された。関西国際空港の開港が博覧会の開幕に間に合わないことも心配であった。ところが、開幕当初こそ人出は少なかったものの、わずか3ヶ月の開催期間に当初の予想を超える294万人もの入場者が訪れ、特に最終月の9月には約140万人が訪れた。成功の要因としては京阪神都市圏に近いこと、大駐車場を確保したこと、シャトルバスの定期運行など交通の利便性を高めたことがあげられる。博覧会にありがちなアトラクションやパビリオンを最小限に抑え、あくまで欧風リゾートの雰囲気を重視したことで、幅広い客層に受け入れられた。多くのショー、イベントなどを定期的に開催し、リピーターも確保できた。交通面では、阪和自動車道がリゾート博開幕の1年前に全通していたことも大きかった。

この博覧会の収益は、和歌山県内の中学生を毎年ヨーロッパへ語学研修等に派遣する事業に使われている。会場の跡地は、現在和歌山マリーナシティと呼ばれ、ポルトヨーロッパや黒潮市場といった施設がある。またリゾートマンションやロイヤルパインズホテルなどが建設されている。黒潮市場が中国人観光客などを引きつけて成功しているのに対し、ポルトヨーロッパは採算がとれず、2015年には入場料を廃止した。

2 テーマパーク

この他に、地方自治体が第3セクターを作りテーマパークを営業するケースがいくつか見られたが、民間の業者が経営する東京ディズニーランドの成功とは対照的にすべて失敗した。^{*5} 結論から先に述べると、公共団体が、収益的事業であり公共的必要性の薄い遊園地事業に手を出すべきでない。最大の教訓は大阪市の交通局が手を出したフェスティバルゲートと倉敷のチボリ公園の失敗であろう。^{*6}

テーマパークの例として、1981年の神戸市のポートピアの後で継続されたポートピアランドがある。わずか5ha面積で営業しながら、ピーク時の1991年の入園者は163万人を記録した。

^{*3} よかトピア自体の決算は入手できなかったが、その利益を元に作られた財団の基本財産は約60億円程度ある。

^{*4} 特定地方博覧会制度とは、旧通商産業省によって地方博覧会を促進するために設けられた制度で、これにより12回の地方博覧会が開催された。現在は終了している。

^{*5} 詳しくは、拙稿「地方自治体の経営責任」『京都府立大学学術報告・公共政策』第3号（2011年）参照。

^{*6} 前掲論文参照。

しかし、1995年の阪神・淡路大震災による休園、USJの開業などにより入場者が減少し、施設の老朽化などもあり、それまで経営していた阪急電鉄が2003年に撤退した。その後、施設の無償譲渡を受けた神戸市が営業を継続したが、入場者の大きな増加にはつながらず2006年3月に閉園した。

一方83年4月に開園した民間の東京ディズニーランドは順調に利益を上げた。営業面積は51万haもあり、入場者数は2013年で1721万人である。2001年に開園したUSJもそうだが、テーマパークが利益を上げるためには、相当の規模と経営ノウハウが必要であり、とても自治体がこなせるようなものではない。

84年3月には香川県仁尾町に「仁尾サンシャインランド」が開園した。再生可能エネルギーをテーマにした先進的なものであったが、人々の関心を集めることができず、95年10月に閉園した。

90年夏には北海道芦別市に「カナディアン・ワールド」が開設された。芦別市が民間業者から64億円を借入れてカナダの村を再現したが、あまりにも不便な場所であることもあって入場者が集まらず経営は破たんする。年間入場者の目標は40万人であったが、もっとも多かった1991年度でも約27万人しか入らなかった。特に冬季は入場者数が少なく1994年から冬季は休園した。芦別市は巨額の債務を抱えたまま、1997年10月に閉園する。しかし、施設は立派なため、1999年7月に「芦別市営カナディアン・ワールド公園」として無料開放された。無料化後も年間約1億円の維持費がかかり、経営母体である第三セクター「星の降る里芦別」の累積損失はその後も膨らみ続け、2007年8月に札幌地方裁判所から自己破産の手続き開始決定を受けた時点で負債総額は約75億円に達した。芦別市は、債権者との間で損失補償契約を結んでいたため、同年6月に成立した調停で負債のうち約32.4億円を19年かけて分割返済することになった。このケースでは、話を持ちかけた民間の開発業者の責任も問われるべきである。

1989年に大阪市交通局の霞町市電車庫土地開発プロジェクトが始められ、その中で土地信託事業計画の提案が求められた。その区画の一部に対して東洋信託銀行、中央信託銀行、三井信託銀行の3行のよる共同事業案が出され、それをもとにしてフェスティバルゲートが計画された。総工費約500億円の大プロジェクトとして「都市型立体遊園地」が作られ、1997年7月に開業した。開業初年は入場者が831万人を記録し収益をあげたが、まもなく入場者が激減し、2004年2月に信託銀行3行は事業からの撤退を表明し、運営主体のフェスティバルゲート株式会社は倒産した。当初の信託期間は2020年3月までであった。大阪市は最終的に200億円の赤字を補填した。2009年1月に競売が行われマルハンが約14億円で落札した。その後、施設は解体され、マルハンの施設が建てられている。信託銀行3行の誘いに乗ったとはいえ、交通局側にも、経営判断についての責任が問われるだろう。

3 テクノポリス構想

旧通産省の内部で構想されていたテクノポリス構想が1980年3月に公表されると新産業都市

の時以来と言われる陳情ブームが全国でわき起こった。81年度予算にテクノポリス建設基本構想策定調査費5億円が計上されると、全国から40近い地域が名乗りをあげた。81年6月、このなかから19地域がテクノポリス建設基本構想策定地域に選ばれた。候補地域の6割は西日本に集中し、九州は全県が立候補し、大分と熊本はテクノポリス先進地域と呼ばれた。しかし、大半の地域は基本構想の策定を日本立地センターや産業構造研究所などの民間シンクタンクに委託したものであった。旧通産省は82年8月に全地域を開発構想策定地域に指定した。83年5月には、「高度技術工業集積地域開発促進法」（テクノポリス法）が制定され、10月には「開発指針」が告示された。候補地域の中から14地域が国の承認を申請し、84年3月に14地域がすべてテクノポリス建設地域として指定された。^{*7} その後も追加され、最終的に全国で26の地域が指定を受けた。1998年12月の新事業創出促進法により、地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律（頭脳立地法）とともに廃止されたが、テクノポリス計画は一定期間有効とされた。

テクノポリスは産業、学術・教育、住生活の総合的な整備計画であるとされたが、その実体は工業開発にあった。しかも、計画の実現可能性や予測の客観的根拠がほとんど示されていないかった。その後のテクノポリスの成果については成功したという評価はあまり聞かないが、十分に把握できていないので省略する。^{*8}

4 大学の誘致と設立

バブルの時代に自治体が大学を誘致するブームがあった。しかし、そのほとんどは自治体に過大な債務と教訓を残して失敗した。^{*9} 当時は1992年に大学進学希望者がピークを迎えると予想されていた。そこで、地元で大学を誘致することで若者を呼び込み、あるいは地域外に流失する若者を呼び止め、できれば卒業後に地域に就職してもらおうと考えた。さきがけは1987年4月に開学した姫路独協大学であった。姫路市はこの大学を誘致するために85年3月に独協大学と協定を結んで50億円を出資し、120億円と評価される5万坪の土地を寄付した。しかし、それに見合うだけの経済効果が地元にもたらされたかは疑問である。大学の誘致はその後石巻市、郡山市、大津市、いわき市と続く。^{*10} しかし、これらの大学の中には定員を集められなかったり、本拠地に戻ってしまうところも出た。

1980年代後半には、自治体と企業が外国の大学を誘致することが盛んとなった。1982年にテンプル大学 Japan が最初に進出すると、まもなく地方自治体の中にアメリカの大学を誘致する動きが盛んとなった。1986年5月に日米の経済摩擦の解消を目的として両国の国会議員による日

^{*7} 日本科学者会議『テクノポリスと地域開発』大月書店（1985年）11頁以下。

^{*8} 竹内章悟「テクノポリス構想発案の時代的背景とその後の推移」『東洋大学・国際地域学研究』第9号（2006年）は、不十分な成果しかあげていないと指摘する。

^{*9} 詳しくは、拙稿「自治体の大学優地熱への疑問」『住民と自治』1987年4月号、「アメリカの大学の日本校はなぜ失敗したか」『住民と自治』1993年5月号参照。

^{*10} 国土庁「学園都市ライブラリー」参照。

米貿易拡大促進委員会が発足すると、米国の大学の日本への誘致が交渉の中で取り上げられた。こうして南イリノイ大学、ミネソタ州立大学、テキサス A&M ユニバーシティなどが誘致され、自治体も独自に米国国際大学やオクラホマ州立大学などを誘致した。最盛期には 40 余りの大学が日本校を設置したが、テンプル大学を除いてすべて撤退した。自治体が誘致したものは日本の株式会社が設立したものよりも数は少なかったが、自治体に与えた財政的な負担は深刻である。^{*11}

アメリカの大学が学生を集められなかったのは、学費が高いこと、英語の能力を要求したこと、そして進級や卒業の判定が日本の大学よりもはるかに厳しかったことにある。^{*12}

結局、大学の誘致は、入学者を確保することがまず難しく、確保できたとしても地域に定着させることはもっと難しいことが判明した。しかも、そのために地域が負担する経費や出資は膨大なものであり、地方財政の原則である公共性の観点からも、とても正当化できるものとは思われなかった。オクラホマ州立大学を誘致した亀岡市は経営主体として亀岡都市文化開発機構 KDU を 1989 年に設立し、市が資本金の 50% 近くを出資したが、2002 年に約 14 億円の債務超過となって解散した。

その後、各自治体は自前の公立大学を設置するようになる。1986 年に沖縄県立芸大が設置されるまで全国の公立大学は 35 を超えることはなかった。ところが、その後、静岡県立大学、釧路公立大学、広島県立大学など次々と設立され、2014 年現在では、国立大学が 86 校であるのに対して、公立大学は 89 校もある。ただし、規模は国立よりもはるかに小さい。^{*13}

これらの公立大学は一つまたは複数の自治体が設立し、地域の特色を生かして、地域が必要とする人材の養成を目的とするものがほとんどである。負担できる財源の規模についても綿密に検討されたところが多く、それまでの私立大学の誘致やアメリカの大学の誘致とは、根本的に発想が異なっている。^{*14}

5 リゾート法

リゾート法（総合保養地域整備法）は 87 年 5 月に成立し、88 年 6 月に施行された（『ジュリスト』973 号参照）。この法の目的は、第 1 に、国民の余暇志向の高まりを背景としたリゾートニーズに対応して、それを実現する場を 1 種の社会資本的なものとして先行的に整備することとされ、これに沿って、その後全国にオートキャンプ場等が整備された。

第 2 に、リゾート整備による地域の活性化、魅力ある地域社会作りを目指すとした。産業構造がソフト化、サービス化する中で、これまでの製造業中心の地域振興策に加えて、第 3 次産業を核に地域振興を図ろうとするものであった。その手段として、税財政上の支援措置、低利または無利子の貸付け、関連公共事業の重点整備、農地法や森林法などの土地利用規制面での配慮を

*11 オクラホマ州立大学が亀岡市に残した負担については、前掲「地方自治体の経営責任」28 頁以下。

*12 鳥井康照「米国大学日本校の進出と撤退」国立教育政策研究所紀要 132-199 参照。

*13 公立大学のほとんどは、それまでに存在していた大学・短大を改組・統合したものである。

*14 拙稿「公立大学の現状と課題」『住民と自治・兵庫版』300 号、1998 年 6 月。

行うとした。これに多くの自治体が引きつけられた。法が制定されてからわずか3年半の間に、三重、宮崎、福島を始め27の道府県の基本構想がたてられて次々に承認された。

当初から、この法に対しては、「国民の余暇志向の高まり」を口実にした開発計画ではないかとの批判があり、土地投機ブームをさらに加熱させる危険が指摘された。後から考えれば、銀行や投資ファンドが、新たな投資先を開拓するための政策であったように思う。プラザ合意後の為替の急激な不均衡を懸念する政治的な内需拡大政策が背景にあった。国土均衡発展主義の思惑と地域振興に悩む地方の思惑が合致した。結果的には、低金利政策を利用し土地担保主義によってリスクを回避できると考えて投機をあおった銀行行動もリゾートバブルの誘因となったと思われる。

金融業界や不動産業界の思惑に基づき政府によって作られたリゾート開発政策に乗って、多くの自治体が十分な経営の予測を立てないまま、借入金を重ねて過剰な土地を購入し、様々なリゾート施設を建設していった。そもそも、自治体に収益型のリゾート経営の能力があったとは思われない。それが第3セクターという形を取っていたとしても、出資し、債務保証（損失補償）を行う以上同じことであった。

リゾート法をはじめ、政府の政策には、社会資本の整備という言葉がしばしば使われる。しかし、社会資本という概念には大きな問題がある。社会インフラ整備は直接利潤を生み出すものではなく、個々の資本（企業）の経営をサポートしたり、住民の生活を豊かにするものに過ぎない。「資本」という呼び方が誤解をうむ。社会インフラに投下された資金は、その後返済されなければならない。利用料収入もあるがほとんどは税金から返済される。インフラ整備が間接的に法人税や所得税の増加に寄与するとしても、90年代以降は税収が増加したから建設費を返済できたなどという話は聞いたことがない。むしろ、予測された建設費が足りず追加で支出したとか、予想収益が現実を大きく下回ったという話ばかりで、その後の多くの自治体が「リゾート建設で借入れた借金の返済」で苦しむようになる。92年5月25日の朝日新聞によると、承認されたリゾート計画の2/3が一時中止や縮小に追い込まれ、やがて、ほとんどが姿を消した。

国の承認を受けた計画に基づき整備されるリゾート施設は、国及び地方公共団体が開発の許可を弾力的に行ったり、税制上の支援、政府系金融機関の融資を行う等の優遇措置が受けられるというのが、開発予定企業や地方自治体にとってのメリットであった。ほとんどの道府県で、当時の行政担当者は、開発構想の策定を競い、大手企業の参加を求めての計画の「熟度」を上げることに努力した。

1988年の段階で、36の道府県が構想を作成した。最も進捗が早かったのが、1987年中に基礎調査を終えた「宮崎・日南海岸リゾート構想」（宮崎市など8市町）、「三重サンベルトゾーン構想」（三重県伊勢市など23市町村）、「会津フレッシュリゾート構想」（福島県会津若松市など8市町村）の3ヶ所であった。この3県の構想は、1988年7月9日に、法適用第1号として承認される。指定による地価高騰が予想され、これら地域は、国土利用計画法に基づく「地価監視区域」にも指定された。

「宮崎シーガイア」は、宮崎市山崎町に、宮崎・日南海岸リゾート構想の中核施設として建設された。官民一体の巨大プロジェクトで、運営会社はフェニックスリゾートで、宮崎県や宮崎市が出資する第三セクターとして設立された。

建設地では防風林として植樹されていた海岸部の松林を伐採し、1993年7月には、世界最大級の室内プール「オーシャンドーム」やゴルフコースなど5施設の営業を開始し、続いてホテルや国際コンベンションセンター、アミューズメント施設なども建設し、1994年10月に全面開業した。2000年7月にはサミット外相会合も開かれた。総事業費は2000億円かかったが、利用客は増えず、毎年200億円前後の赤字が発生した。2001年2月に、第3セクターとしては過去最大の負債3261億円で会社更生法の適用を申請した。2001年6月に、アメリカの投資会社リップルウッド・ホールディングスが162億円で買収した。

経営する企業の努力で収益を上げている。施設の規模を縮小し、近年は韓国・中国からの観光客誘致や宣伝を積極的に行い、国内集客にもテコ入れを行い、稼働率を上昇させている。2007年3月期決算では営業利益が2億2200万円となり、1993年の施設オープン以来初の営業黒字となったが、中核施設のオーシャンドームは2007年9月30日に閉鎖された。2012年3月にフェニックスリゾートの全株式をセガサミーホールディングスが取得し、完全子会社化した。

6 リゾート法への批判

制定当時は、バブル経済を背景にしたカネ余りもあって、地域振興策に悩む地方では大いに期待され、ほとんどの道府県が計画策定に取り組んだ。その一方で、環境面からの問題が当初から指摘された。その後、バブル崩壊もあいまって計画が破綻した。その名残は全国に点在する廃墟のようなリゾートマンションを見れば一目瞭然である。リゾート開発についてはリゾート法成立当初から、さまざまな批判が寄せられた。とくに、バブル終焉直後の1991年には、日本弁護士連合会がリゾート法の廃止を求める決議を採択したほどである。地方財政圧迫の典型例が夕張市であった。^{*15}

環境面からの批判も重要である。広大な面積を要するゴルフ場等の開発は環境を破壊する。一部の富裕層の利用をあてにするだけで、地域振興につながるものではなく、90年代以降は経営の破たんが相次いでいる。日本の国土にあったスポーツとは思えない。食材の調達も地元に限られている訳ではなく、地元の食材の調達があっても使用量が少なく、地域の農業に貢献していない。

経営面でも地域の住民たちの余暇の過ごし方の要求に応えるものではなく、都市からやってくる富裕階層の需要を当てにしていた。しかし、日本に大勢の富裕層がいるという思いこみはバブルの時代が生み出した幻想に過ぎなかった。結局、リゾート施設の利用は長期休暇の取りにくい日本の労働実態と観光需要に合っていなかった。

さらに画一的であるとの批判もあった。全国で一斉に開発構想が練られたが、アイデアが不足

^{*15} 前掲「地方自治体の経営責任」参照。

し、山間地ならスキー場・リゾートホテル・ゴルフ場、海洋リゾートならマリナ・海に近いゴルフ場・海に近いリゾートホテルといった「3点セット」という具合に、まさに日本的な横並びであった。このほかテニスコートなどがメニューに載せられることも多かった。

国は、2004年2月に基本方針を変更し、関係する道府県に対し政策評価を行ったうえで基本構想の抜本的な見直しを行うよう求めた。このため、各道府県においてリゾート構想の政策評価を行い、廃止する傾向が強まった。ただし、廃止には国の同意が必要である。2015年までに廃止された構想は、全国で12地域（廃止順に、えひめ瀬戸内リゾート開発構想、土佐浜街道リゾート構想、秩父リゾート地域整備構想、さんりく・リアス・リゾート構想、島根中央地域リゾート構想、瀬戸内・サンリゾート構想、瀬戸内中央リゾート構想、沖縄トロピカルリゾート構想、津軽・岩木リゾート構想、茨城・きらめき・リゾート構想、ヒューマンリゾートとくしまの海と森構想、琵琶湖リゾートネックレス構想）にのぼり、四国ではすべての県でリゾート構想が廃止された。

3 企業誘致

地域経済の活性化を考える場合にまず頭に浮かぶのは企業誘致である。企業が誘致に応じる気になるためには、その地域に魅力がなければならない。土地を確保できるのか、輸送に便利か、労働者を確保できるのか等である。自治体も企業が進出を検討しているということになれば、補助金や減税で応じたい。さらに、企業にとって不都合な規制があれば（例えば農地の転用制限など）、規制の緩和を考える。ひとつの方法として最近では特区の提案も行われている。しかし、一方では、進出してきた工場が閉鎖されて地域に大きな傷跡を残す事例も多い。

1 空洞化と国内生産への回帰

2009年以降、日本の製造業が海外に生産拠点を移す動きが加速した。内閣府経済社会総合研究所が上場企業を対象に実施したアンケートでは、2011年度の海外現地生産比率は18.4%の見込みで、2016年度には22.4%に高まることが予想された（日経新聞2012年8月17日「時事解析」）。加速の原因は6重苦と言われた。企業経営者らが諸外国と比べて日本の事業環境が不利な要素としてあげる6つの項目で、①円高、②高い法人税率、③自由貿易協定への対応の遅れ、④製造業への派遣労働禁止などによる労働コストの上昇、⑤環境規制の強化によるコストの増加、⑥電力不足である。6番目の電力不足の代わりに「社会保険料など社会保障関係の負担の高さ」をあげる経営者もいる。2012年以降に問題となった企業年金基金の場合も事業者負担がある。

自動車産業は2012年に6重苦の中でも国内に製造拠点を残す戦略を打ち出した。2008年のリーマン・ショックまで日本の自動車メーカーはEUや北米、そして中国に次々と工場を進出させ、現地生産を増やしていた。主要な部品メーカーも一緒に移転した。一時的にはトヨタが年間

1000万台の生産に達したり、北米での日本車のシェアを大きく伸ばしたりした。しかし、リーマン・ショックによって日本の自動車会社は大幅な赤字に陥った。北米での売り上げは大きく変動し、EUでは2010年末から始まる経済停滞によって売り上げが大きく落ち込んだ。三菱自動車はEUのオランダ工場を12年に閉鎖した。

この中で国内の生産拠点をある程度維持することが企業の安定的経営にとって必要であることが理解されてきた。トヨタや日産は、国内の生産能力を徐々に削減しながらも雇用と部品産業を維持することを決めた。

円高と人口の減少により以前のような生産水準は維持できない。鉄鋼であれば年産1億トン、自動車であれば年間の国内新車販売500万台、コメであれば年間消費800万トンといった数字は現在では難しくなりつつある。生産の縮小に踏み切らなければならない。

トヨタは中期目標として年間1000万台の世界生産を目指したが、それを支えるのは国内の生産技術と部品産業、すなわち、産業蓄積の厚みである。これを維持するためには、部品や素材メーカーが国内で事業を継続していけるだけの生産規模が必要である。しかし、それ以上の設備能力は不要である。そこで、過剰な生産能力は削減するという決断を下した。同時に、車種についても選択と集中をより進めた。国内では「アクア」の増産など、小型車の主力生産を東北地方に拠点化し、その他の生産は海外の工場に移していく。新型設計思想「トヨタ・ニュー・グローバル・アーキテクチャー」を導入して、部品の共通化とデザイン改革で競争力を向上させることを柱とした（日経新聞2012年6月20日および6月28日）。ただし、2011年の東日本大震災、2016年の愛知製鋼の爆発事故、熊本地震などにより、サプライチェーンがたびたび分断され、予定通りには進んでいない。

国内での生産は、産業蓄積の厚みと技術開発力の維持を主要な目的とするようになり、工場がそこに長期間存続する保障はなくなってきている。現実には、円高と製品サイクルの短縮により工場の進出と撤退のテンポはかなり早まっている。

電機や半導体などの大手製造業の国内工場の撤退や縮小は止まらない。政府は12年7月に「日本再生戦略」を公表して、医療・健康分野で284万人、環境分野で140万人など、630万人の雇用を創出するとしたが成功していない。安倍内閣も1億総活躍社会を打ち出しているが、具体的な施策は明確ではない。

千葉県茂原市ではパナソニックと東芝が相継いで撤退を表明した。電子部品関連の工場が集積していた山口県では、2012年ころから撤退が相継いだ。12年5月には半導体基板メーカーのシルトロニック・ジャパンが光市の工場を閉鎖し、500人を解雇した。7月にはルネサスエレクトロニクスが撤退を発表した。

TDKは秋田県にかほ市など7工場を2013年3月までに閉鎖して1200人を配置転換した。ルネサスエレクトロニクスは山形県鶴岡市など10工場を2014年までに売却・閉鎖し、最大で1万4000人を削減した。SUMCOは兵庫県朝来市など2工場を2013年度までに閉鎖し、1300人を削

減した。^{*16}

パナソニックは尼崎の2工場を2012年3月に閉鎖した。旭化成は千葉県館山市の工場を2013年秋までに閉鎖して200人を配置転換した。東芝は、北九州市など3工場を12度上期までに閉鎖して1200人を配置転換した（日経新聞2012年9月3日）。しかし、このように再編縮小を重ねても日本の半導体・電気産業は立ち直れなかった。

2 工場立地の現状

自治体が企業を誘致する場合には、長期的にそこに腰を落ち着けて、地域の雇用を生み出し、確保することを期待する。高度成長期に地方自治体は誘致補助金や税金の減免で都市からの工場移転を促してきた。2002年に大都市圏での工場の立地を制限していた工場等制限法などが廃止されると都市部も巻き込んで誘致の競争が激化した。

工場等制限法とは、「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」（1959年制定）と、「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」（1964年制定）の2つを総称するものである。この法律の目的は、都市部に制限区域を設け、その制限区域内に人口・産業の過度の集中を防ぐことにあった。都市の過密を避けるため、その区域では一定面積以上の工場（原則1000m²以上）や、大学の新設・増設などが制限された。ところが、その後、都市の中心部が活気を失ってきたために（スプロール現象）、見直されて2002年7月に両法とも廃止された。

関連して、工業再配置促進法がある。この法律は、工業が集積した地域（移転促進地域）から集積が低い地域（誘導地域）に工場を移転・新設する場合に、事業者には補助金等の支援措置を実施するもので、1972年に制定され、2006年に廃止された。

また、工場立地法は、特定工場（敷地面積が9000m²以上、または建築物の建築面積の合計が3000m²以上の中・大規模工場）を新設・増設する場合に、生産施設に面積制限を課し、一定規模の緑地、環境施設の確保を義務づけるもので、1973年に制定され、現在も存続している。

このように、工場の立地については法律による保護と規制があった。これが、2002年ころから緩和されたために、工場誘致が激化した。2002年に三重県がシャープの液晶工場を誘致するに当たって90億円の補助金を支給したことが皮切りとなって、和歌山県は100億円を上限とする補助金を設け、大阪府は150億円を上限とする補助金を設けた。

しかし、高額な補助金を受けて進出しながら撤退する例も多い。長野県伊那市は5年あまりで撤退した企業に対して、補助金として支払った1億5800万円の返還を求めたが、民事調停での解決金は1000万円に過ぎなかった。2011年にはパナソニックがプラズマパネルを生産する兵庫県尼崎市の第1工場を閉鎖し、第3工場を稼働2年で休止した。兵庫県は補助金の一部の約12億円の返還を求め、パナソニックは2012年4月に返還した。^{*17}

^{*16} 半導体の基板のシリコンウェハの製造会社。

^{*17} 日経新聞2012年8月13日「時事解析」。

3 自治体の工場誘致の政策的判断に対して最高裁の態度は甘い

自治体が工場を誘致するために減税を行ったり補助金を支給する場合に、支給の仕方や金額の妥当性をめぐって裁判になることがある。

地方自治法 242 条の 2 は、自治体の財務会計上の行為につき住民監査請求を規定する。請求に対する監査委員の監査の結果に不服がある場合、あるいは請求のあった日から 60 日以内に監査がなされない等の場合には、住民訴訟を提起できる。特に、同条第 1 項 4 号は、「当該職員又は当該行為もしくは怠る事実にかかる相手方に損害賠償又は不当利得の請求をすることを当該普通地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める請求」を規定する。この 4 号請求は、かつては代位請求を定めたものであったが、首長や職員が直接訴訟の矢面に立つことによる負担・萎縮効果への不満があり、2002 年の改正によって、執行機関または職員を被告として、損害賠償又は不当利得の請求をすることを求める義務づけ請求に変更された。^{*18}

過疎地に位置する小規模な地方公共団体が企業誘致のために行った土地の交換と賃貸借の有効性をめぐって住民訴訟が提起され、最高裁の判決が出た。^{*19}

事件は、三重県いなべ市の住民である X らが、市が宗教法人 B 神社が所有名義の本件土地に関して締結した賃貸借契約を無効として、これに基づく賃料の支出の差止めを請求し、既に支出した分について市長個人 A に対して損害賠償を請求したものである。

合併により市となる前の員弁郡大安町の大字の一つである門前には、入会集団の門前区があった。区の構成員になるには、門前自治会の構成員として 10 年以上会費を納めることが必要であった。B 神社は形式上は宗教法人であるが、実態は門前区及び門前自治会に等しく、門前区の所有する土地は、便宜上、B 神社を名義人として所有権登記がなされていた。

本件土地と、その被害側に隣接する土地には、野入溜と総称される 3 つのため池があり、特徴ある陸生植物種が植生するとともに、付近の農民に農業用水として利用されていた。本件土地を含む野入溜及びその周辺の湿地は、旧大安町を所有者とする所有権保存登記がされていた。

株式会社 C は、1980 年頃以降、旧大安町内で工場を稼働させていたが、1997 年ころ、当時大安町長であった A に対して工場用地の拡張を申し入れ、これを契機に旧大安町は、三重県員弁郡土地開発公社に対し、C の工場用地拡張のための開発を目的として、大安 2 期工業団地造成事業の実施を依頼した。公社は 1998 年 5 月、本件開発事業に関し、野入溜の 3 つの池のうち 1 つ半を埋め立てて工場用地とし、残りは緑地とする計画を立て、A は、C から工場拡張の打診を受けた後、本件開発事業の計画区域内にある各大字に対応する自治会との間で具体的な交渉を開始した。

本件開発事業の計画区域内に B 神社名義で約 5.7ha の土地を所有していた門前区は、当初開発事業に反対して所有地の売却を拒否していたが、A との交渉により 1998 年 12 月ころまでには、

*18 宇賀克也『行政法概説Ⅱ』第 2 版、362 頁以下。

*19 最高裁 2 小 2011 年 12 月 2 日判決、判時 2140 号 14 頁。

以下の合意に達した。

旧大安町が門前区に 10ha の土地を提供する。

うち、約 5.7ha の土地は門前区が今まで所有していた土地の代替地とする。

残りの約 4.3ha の土地は門前区が買い取る。

旧大安町は、この 10ha の土地について門前自治会・門前区に対して今後年に 1000 万円の賃料を支払う。

この合意に基づいて、契約が交わされ、郡の土地開発公社は門前自治会に対して野入溜の水利利用権の補償金として 15 億 6750 万円を支払うことで合意した。

公社は 1999 年 9 月、三重県知事との間で自然環境保全協定書を取り交わし、本件開発事業の実施に当たって公園、緩衝緑地、造成森林及び残存緑地、計 18.3ha 余を確保することを約束し、11 月、知事から開発行為の許可を受けた。

いなべ市は、門前区との合意に従い、2004 年 4 月、B 神社から本件土地を借り受ける棟の賃貸借契約を締結した。契約では、土地賃借の期間は 6 年間とするが、期間満了の日の 1 ヶ月前までに B 神社から意思表示がないときはさらに 1 年間更新したものとみなす。本件土地の賃料は年額 1000 万円とし、協議のうえで 3 年ごとに変更できるが、当初の額を下回らないとの約定があった。

住民である X らから、本件賃貸借契約は無効であり、賃料の支出は違法であるとして、市長に対して賃料の支出の差止めを請求し、既に支出した分について市長個人 A に対して 4000 万円の損害賠償を請求した。

原判決は、以下の理由で本件賃貸借契約を無効とした。本件賃貸借契約は、自然保護を名目とはしているものの、門前区が所有する土地の買収に応じてもらうることにより本件開発事業を実施することのみを目的に締結されたものと解される。水利権に対する補償金の支払いに加え、本件賃貸借契約が存続する限り賃料を市が支払い続けることは、門前自治会・門前区を不当に優遇するのみならず、今後の経済変動の状況によっては本件開発事業による収収や雇用の確保も確実であるとはいえないから、本件賃貸借契約を締結した市の判断には裁量権の範囲の逸脱、またはその濫用がある。（名古屋高裁 2010 年 1 月 21 日判決）

最高裁第 2 小法廷は以下の理由で原判決を破棄し、X らの請求を棄却した。市が賃借人として締結した土地賃貸借契約が、賃借人側に有利なものである場合であっても、次のような事情の下においては、当該契約に基づく市長による賃料の支出は違法ではない。

① この土地は、開発事業の区域内にあった賃借人の所有地の代替地として要求されたものであり、その要求に応じなければ、市に相当程度の収収の増加と雇用の創出をもちらす開発事業を実施することができない状況にあった。

② この土地は、ため池の残部を含み、開発事業に係る土地利用計画に残存緑地として組み込まれており、その現状を維持し保全するために当該契約を締結することは、開発事業の円滑な継続のために必要であり、この土地上に存在する特徴ある陸上植物種が植生する湿地環境の保全に

も資するものである。

③ 市が当該契約の締結に際して上記のような内容の約定に応じたのは、賃借人の側からの更新の約定を設けることに応じない賃貸人が自ら契約を更新する動機付けとなるに足る金額の賃料を支払うことによって、事実上その永続的な更新を確保する趣旨によるものであり、その賃料が特に高額であるともいえない。

最高裁の判断の中心は、「工場用地の確保のために、特定の者に有利な賃貸借契約を結んでも、その賃料の額が妥当なものであれば、行政側の裁量行為に問題はない」というものであり、それだけの犠牲を払っても「企業誘致が地域のためになる」という考え方に基づくものであろう。しかし、企業誘致が地域のためになるかどうかは自明のことではなく、パナソニックやシャープの液晶工場の例を見る限り、かなり疑わしいと思われる。

最高裁は以前から自治体による企業誘致に対して甘い判断を繰り返している。自治体が企業誘致をするために、土地開発公社を使って土地を先行取得し、それを自治体がい取り取る契約が違法であるかについて以下の最高裁の判例がある。^{*20}

土地開発公社が先行取得した土地を自治体がい取り取る契約が私法上無効となるのは、この契約の締結に至る地方公共団体の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又はその濫用があり、当該契約を無効としなければ、地方公共団体は、その事務処理に当たって最小の経費で最大の効果を上げるべき旨を定める地方自治法2条14項に違反する場合に限定される。本件契約は、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最小の限度を超えて支出してはならない旨を定める地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合には当たらない。

原判決は、今後の経済変動の状況によっては、進出してきた企業の撤退もあり得るため、税収や雇用の確保も確実とは言えないとして、本件賃貸借契約の締結に裁量権の著しい逸脱又はその濫用があるとしたが、最高裁の判断はそれを否定した。判例時報の解説は以下のように述べる。

多額の先行投資を行って進出してきた企業が将来的に本件開発事業から撤退するであろうことをうかがわせるような特段の事情は認定されていないうえ、開発事業にどこまで協力すべきかは地元の地方公共団体において、よりよくなし得る政策的判断というべきものである。このことから考えれば、本件契約締結につき、裁量権の逸脱又はその濫用があるとは言えない。

この判決がもつ重要な意味は、「企業誘致によって税収と雇用が増加する」という自治体の判断と、それを根拠にして「補助金や減税」さらには本件の場合のように「対象となる地権者に常識的な範囲で利益を供与する」ことが、「自治体の政策的判断」として、許されるものかということである。

進出企業が長期に涉って継続する保証などありえず、不確実性のもとで判断のしようがない。最高裁は企業の態度に特段の不審な点がなかったとするが、企業が進出する段階で撤退をうかがわせるようなそぶりを見せるはずがない。現在の法制度の下では誘致が不成功となり、自治体が

^{*20} 最高裁2小2008年1月18日判決、民集62巻1頁、判時1995号74頁。

損失をかかえたときに、「政策的判断」を誤った自治体の理事者達の責任が不明確であり、そのことが安易な財政支出に結びついている。

4 シャープ亀山工場

三重県はシャープの亀山工場の誘致で有名となった。2002年2月に、三重県の企業誘致政策により、県が90億円、亀山市が45億円の計135億円の補助金を投じて、シャープ亀山工場が誘致された。この工場の誘致は補助金の額と行政の決断スピードの速さによって注目され、各自治体が企業誘致に巨額の補助金を投入する先駆となり、以後、亀山方式と呼ばれるようになった。シャープは、この補助金の提示を、地元がシャープの工場を支援するメッセージと受け止めた。

シャープの亀山工場の建設では、産業と地域社会をうまく適合させるための工夫に県と大学が共同で取り組んだ。企業誘致は亀山市と関町との合併に重なったため、合併の前からシャープの工場誘致をまちづくりに生かすための住民地域討論会が何度も開催された。合併後は亀山市総合計画に工場誘致を取り入れるため、地域活力創生委員会を立ち上げた。

シャープも、環境への配慮、地域社会との連携による環境保護施策を打ち出した。行政、企業、大学、NPO、住民、地域団体などが連携することによって、新たなまちづくりの展開が模索された。

交通渋滞や外部からの人の流入による地域コミュニティの変化への不安もあったが、シャープの亀山工場誘致は経済的に大きな成功だとされた。7年後に状況は一変する。シャープは、2009年に大阪府堺市堺区において亀山工場の3.8倍の面積を持つ堺工場を稼働させ、液晶テレビの主力工場は亀山工場から堺工場に移った。さらに中国での液晶の製造を発表し、そのために亀山工場の施設の一部を移転させることも検討し始めた。そして、2012年10月、シャープが亀山工場における液晶パネルの生産を終了することを検討していることが判明する。背景には販売の不振と、価格の引き下げによる損失の拡大があった。一斉を風靡した亀山モデルの寿命は10年ほどだった。2015年にJR亀山駅に降りることがあった。駅前にはどこかの大学のバスが1台とまっただけで、自動車も人もおらず、商店や旅館などは営業を止め、わずかに喫茶店とパン屋が1軒づつ開いていた。

シャープは2016年3月期の連結最終損益が2559億円の赤字となり、債務超過となった。16年4月2日、台湾の鴻海によって買収された。鴻海は3888億円を出資してシャープの経営権をにぎった。その後、7000人規模のリストラを示唆している（日経新聞16年6月23日）。

5 見直される工場誘致

パナソニックが兵庫県に12億円の補助金を返還したような例は増えている。大阪府は、2007年度に液晶パネルのカラーフィルターを生産する大日本印刷グループの堺工場に51億7900万円、凸版印刷グループ堺工場に51億100万円の補助金を順次交付することを決定した。大阪府の企業立地補助金は限度額が150億円で、10年間の操業義務がある。大阪府は2012年までに大日本

に21億円、凸版に20億5000万円を交付した。ところが、両グループは、2012年8月11日付で生産設備をシャープなどが出資する堺ディスプレイプロダクト（SDP）へ譲渡した。そこで、大阪府は、両グループ対し、未償却相当分の補助金の返還を請求し、未交付分の支払いを停止した。両グループは請求に応じ、大日本が15億7400万円、凸版が6億8100万円を支払った。大阪府は2010年度にも旭硝子から同様の理由で補助金の返還を受けている（日経新聞2012年8月14日）。

中長期的に存続が期待される企業の進出が、短期間に挫折するのは液晶やプラズマTVだけではない。グローバルな価格競争の下で、製造拠点の海外へのシフトが加速されると、あらゆる製造部門及び地域で、このような問題が発生する。

現在の日本では、生産拠点の海外への移転が進行しているために、国内での新規の立地は減少している。経済産業省の工場立地動向調査によると、2011年に全国で1000m²以上の用地を取得した工場立地件数は869件に過ぎず、バブル最終期の1989年と比べると1/5である。こうなってくると、企業誘致は一層困難になり、自治体間の誘致競争は一層激しくならざるを得ない。しかし、そのために補助金を引き上げたり、減税率を上げるというやり方は、自治体の負担を増やすだけで、とても賢明とは言えない。

雇用や税収を増やすということであれば、誘致の対象を製造業から拡大し、物流や商業、さらには農業生産法人にまで広げるべきである。

また進出してきた企業を引き留める努力も必要となる。三重県は2011年度から県内に事業所をもつ県内企業や県外企業の本社など約1000社を県庁職員が訪問して要望や今後の計画を尋ね、12年7月にまとめた三重産業振興戦略に反映させた。

京都市は、流出を防止するために、誘致と都市計画部門の連携を強め、景観保全の看板政策だった建築物の高さ規制を一部緩和する。島津製作所の本社工場の建て替えがその第1号となった。

堺市は、円高でも海外に流出しない技術開発機能などを持つマザー工場に着目し、既存工場の高度化などに助成する（日経新聞2012年8月14日「時事解析」）。

補助金や税の減免さえすればよい時代は既に終わった。今後、進出してきた工場が継続して操業できるための条件を確保できなければ意味がない。その条件整備に、自治体がどれほどかわかれるのか。環境や景観の保全とどうやって両立させていくのか、残された課題は大きい。

6 グローバル競争の中での企業立地

企業がどこに工場を建てるかは、グローバル競争の中での生き残りに関係している。前述の6重苦の負担からどう逃れるかが鍵となる。まず、これらのコストの低い国に製造拠点を移すことが考えられる。

法人税の負担については、先進国の中で日本だけが突出しているわけではない。経済産業省によると、2011年時点の法人実効税率は日本（東京都）の40.69%に対して、米国（カリフォルニア州）も40.75%である。一方で、財政が急速に好転したドイツは29.41%、韓国も24.2%などか

なり低い。

法人実効税率は、世界的に引き下げの動きが見られる。イギリスは2012年4月に26%から24%に下げた。ドイツの場合は、15%であるが、他に法人の所得に課せられる税として連帯付加税、営業税（自治体によって税率が異なる）がある。これらの税を合わせた実効税率は、2010年の平均で29.83%である。

アメリカのオバマ政権は、2012年2月に連邦法人税の最高税率を35%から28%にする改革案を示した。地方税を含むとカリフォルニア州で34%となる。

アジアでは、中国が25%、シンガポールが17%である。シンガポールでは、地域統括拠点に認定するとさらに税率を減免するほか、法人税を15年間も免除する措置もある。

日本は4月に5%引き下げて35%（地方税を含む）としたが、震災後の臨時増税で3年間は38%である。なお、法人税については、以前からタックス・ヘイブン対策が求められていたが、2016年に入って、パナマ文書が暴露され、対策の必要性が改めて認識された。

一人当たりの国民所得 2009 年*21

日本	約4万ドル
タイ	3749ドル
中国	3692
インドネシア	2080
インド	1073

中国やタイ、インドネシア、インドなどに工場を移転するケースでは、現地の労賃の低さが魅力である。しかし、現実には複雑な許認可のためのコストや役人による賄賂の要求があり、さらに、労賃も急激に上昇するため、予想ほどのメリットは得られていない。政治リスクや暴動リスクも予想よりも遙かに大きい。

インドではインフラの整備が遅れて停電が大きな問題となっている。さらに、2012年7月18日には北部のハリヤナ州でスズキの子会社であるマルチ・スズキのマネサール工場従業員による大規模な暴動が発生し、1ヶ月間操業を停止した。暴動前には1日当たり1500台から1700台を生産していたものが、再開された8月21日には50台程度しか生産できなかった。その後も一日当たりの生産は150台程度に落ち込んでいる。^{*22}

新興国での労務管理に対する不満の増大は2012年に入ってから争議を多発させている。2010年5月には広東省の部品メーカーでストライキが発生し、ホンダやトヨタの組み立て工場が操業停止になった。2012年6月にはハノイにあるキャノンの工場で大規模な賃上げを要求してストライキが行われた。同時期、ジャカルタ郊外の日系工場集積地でも労働者が待遇改善を要求して争議が起っている。そして7月にスズキの事件が発生した（日経新聞2012年7月22日）。

さらに2010年以降のインフレ率が8%程度と高いため、インド準備銀行は2010年3月からわずか1年半の間に13回も利上げした。そのために国内の消費が大きく減退した。一方で、原材料費や労働コストは上昇している。度重なる利上げにもかかわらず、物価上昇率は7%台から下

*21 『世界国勢図会 2011/12』26頁以下。

*22 日経新聞2012年8月17日、22日。

がらない。7月に暴動が起きたマルチ・スズキでは3年に1回の賃金改定を行い、工場労働者の初任給を5割増額した（日経新聞 2012 年 10 月 18 日）。

インドネシアでは日系企業の工場に対するデモが頻繁に繰り返されている。2012 年 10 月 3 日には、インドネシアの複数の工業団地で非正規従業員の正社員化などを訴えるデモが 80 カ所以上で一斉に起こった。一部ではストも起き、操業を停止した日系工場も出た。

デモやストは、ジャカルタ近郊で日系企業が7割以上を占める複数の工業団地のほか、外資系工場が集積するパタム島などで発生した。労働組合連合のゼネストの呼びかけに応じたもので、国家警察によると約 75 万人の労働者が参加した。

ホンダ、パナソニック、KYB^{*23}、関西ペイント、川崎重工業などは工場の操業を停止した。デモ隊の多くは業務の外部委託の廃止と、正社員化による福利厚生の改善を要求している。インドネシアの労働法は、製造工程の基幹業務で業務の外部委託を禁止しているが、基幹業務の解釈に幅があるために、労使の対立が続いている（日経新聞 2012 年 10 月 4 日）。

首都周辺の主要な労働組合は、2013 年の公定最低賃金を前年比で 2 倍に引き上げるように主張している。ジャカルタ特別州では 10 月下旬に、労組連合が同州の最低賃金を前年比で 83% 増の月額約 280 万ルピア（約 2 万 3000 円）に引き上げるように要求し、2000 人規模のデモを行った。州政府は 11 月 2 日、公定最低賃金の算定基準値を 3 割以上高い 197 万 8790 ルピアに決定した。

日系企業が集積する西ジャワ州プカシでは、10 月下旬に労組連合が前年比 2 倍以上の 320 万ルピアを要求した。同州ボゴールでも 325 万ルピアへの引き上げを求める 5000 人規模の労働者が工業団地で抗議して警官隊とのみ合いとなった。

トヨタが主力工場を置く西ジャワ州カラワンでも労組連合が 260 ～ 300 万ルピアを要求し、10 月 17 日には工場前で社外の労働者によるデモが発生し、同社グループの派遣労働者の活用策に抗議した。トヨタを標的にしたデモは翌 18 日、ジャカルタの日本大使館前にも数百人規模で集結した。

日系大企業は最低賃金を上回る月収を用意して人材の確保に努めてきたが、これが中小メーカーの労働者に不公平感を与え、要求がエスカレートしていると報じられている（日経新聞 2012 年 11 月 5 日）。

7 2011 年以降の工場立地の動向

一方で、あれだけの洪水の被害に会いながら、タイへの工場進出は依然として盛んである。タイは 2011 年の 6 月から 9 月にかけての記録的な大雨により国土を縦断するチャオプラヤ川が増水して各地で堤防が決壊した。10 月に中部のアユタヤ県とパトムタニ県の 7 つの工業団地が水没し、日系の 450 社を含む約 730 社が被災した。タイ工業団地公社が 12 年 10 月に集計したところでは、7 工業団地の全 839 工場のうち 684 社が工場を再開し、68 工場が閉鎖された。

タイ投資委員会（BOI）によると 2012 年 1 ～ 6 月の日系企業の直接投資申請額は、1763 億バー

*23 カヤバ工業、総合油圧機器メーカー。

ツと前年同期に比べ2.4倍、2010年の同期に比べても4.6倍と加速している。洪水が再発するリスクや政治情勢の混乱というリスクはあっても、インフラが整備され、裾野産業が発達し、反日感情が薄い上に従業員の質が高いといったことが評価されている。

トヨタ自動車は洪水後、東部に戦略小型車の新工場を建設することを決めた。タイでの生産能力をこれまでの年65万台から13年半ばには76万台に引き上げる。背景には、2015年に東南アジアの経済共同体が発足することが予定されている。^{*24}

国内の工場立地の動向を見ると、2011年の1～6月期は震災の影響であまり進まなかったが、12年の上期（1～6月期）は、全国で前年同期比で16.4%、近畿地区（福井県を含む）では12.5%増の90件だった。府県別では兵庫県が最多で34件であった。神戸市が運営する「神戸テクノ・ロジスティックパーク」など県内の11団地で16件の立地があった。

近畿の自治体は補助制度の新設や相談窓口の一本化などで企業誘致に力をいれている。滋賀県は12年度から環境や食品・飲料など内需型産業に対する立地補助金を設けている。

8 半導体・電気産業の苦境

グローバル競争の中で半導体・電気産業は経営難に陥っている。半導体はかつて日本が世界のトップだった。DRAMでは1980年代に世界シェアの80%を占め、1989年にはNEC、日立、東芝が世界のトップスリーとなった。しかし、やがて韓国のライバル企業に価格面で太刀打ちできなくなり、サムソンが圧倒的なシェアを獲得する。日本のメーカーは1999年から2002年にかけて撤退した。99年、NECと日立がエルピーダメモリを設立し、2002年には三菱電機のDRAM事業も吸収した。しかし、エルピーダの経営はうまくいかず、2009年3月期に1788億円の最終赤字を出し、日本政府から300億円の公的資金を注入された。それでも立ち直ることができず、2012年2月27日に会社更生法の適用を申請した。その後、支援企業を決めるための入札が行われ、5月4日に行われた第2次入札で、米半導体大手のマイクロン・テクノロジーが約2000億円の買収額を提示して買収した。こうして、日本からDRAMの企業が姿を消した。汎用のLSIも日本の企業連合がルネサスという企業を形成したが、その経営はうまくいっていない。^{*25} 汎用MPUは当初から競争力がなく、現在は米のインテルが一人勝ちである。こうして現在の日本にはかつての電子立国の面影はない。インテルも2016年に入って大幅な人員削減を打ち出した。

PCでは、2011年からスマートフォンやタブレット型の市場が急拡大し、生産の落ち込みが続く。2011年のPCの世界の出荷台数は3億5280万台で、1位がヒューレット・パッカード（17.2%）、2位がレノボ（13.0%）、3位がデル（12.1%）、4位以下は台湾のエイサー、アスースとなり、日本のNECや富士通のシェアはとても低い。^{*26} しかもトップのHPですら経営が苦しく、2012

*24 日経新聞 2012年7月30日夕刊、11月5日。

*25 ルネサスの2012年3月期の連結最終損益は570億円の赤字の見通し。主力の鶴岡工場を半導体受託生産大手の米グローバル・ファウンドリーズに売却する交渉を始めている。日経新聞 2012年3月27日。

*26 日経新聞 2012年5月18日。IBMは2005年にPC事業をレノボに売却し撤退した。

年5月18日の日経夕刊では3万人規模の人員削減が報じられた。

スマートフォンの市場は2011年から急拡大した。2012年には一気に3000万台を超えた。しかし、2016年に入るとスマホでさえ、売り上げが停滞する。

TV市場の縮小と液晶パネルの価格下落は国内の電器メーカーをピンチに追い込んだ。TV市場は2011年に行われた家電エコポイント制度や地上デジタル放送への完全移行に伴って急激に拡大した。しかし、それらが終了すると国内市場は一気に収縮した。その結果、2011年のTVの出荷台数は前年比21%減の1982万台となり、2012年にはさらに半減した（日経新聞2012年1月25日）。これはドイツの再生エネルギー買い取り制度FITの終了によってQセルズが破綻した事情と似ている。政府が商品の生産コスト等を操作して市場に介入することが、いかに失敗を生むかの典型例である。

薄型TVの販売不振はガラスやLEDなど、液晶パネル用部材の取引価格も下落させた。液晶パネルの主力の32型は2012年1月時点で1枚125ドル前後にまで下落した。パネルのバックライトに使うLEDも値下がりにより歯止めがかからない（日経新聞2012年3月3日）。3月13日の東京・池袋の量販店の販売価格はシャープ32型「LC-32E9」が実質価格で約2万3000円となった。40型でも実質価格が約3万8000円であった（日経新聞2012年3月14日）。

2012年3月下旬、日本家電業界に激震が走った。シャープが鴻海精密工業グループと提携した。鴻海グループはシャープ本体に約10%を出資して筆頭株主となった。シャープは2009年10月、堺工場を稼働させた。世界最大のガラス基盤を使い、60型以上の超大型液晶パネルを効率的に生産できる最新鋭工場であった。この工場も12年6月には鴻海が筆頭株主となり、経営権を握った。^{*27}

日本の家電メーカーは中国や韓国、台湾などとの価格競争に太刀打ちできず、半導体、液晶パネル、TVのシェアの低下によって大きな苦境を迎えた。スマホの開発では、アップルやグーグルに大きな差を付けられた。

ソニーは、2009年3月期の連結最終損益が2600億円の赤字となってから、13年3月期の400億円の黒字を除くと、10年3月期が408億円の赤字、11年3月期が2596億円の赤字、12年3月期が4566億円の赤字、14年3月期が1283億円の赤字でPC事業から撤退、15年3月期が1260億円の赤字と苦しむ。16年3月期は1477億円の黒字となり、回復の見込みが出てきた（日経新聞2016年4月29日）。

パナソニックはプラズマTV事業の失敗により、最大の危機を迎えた。2012年3月期の連結最終損益で7721億円の赤字、13年3月期も7542億円の赤字となり、多くの資産を売却し、人員を整理した。これらのリストラ策により、2014年3月期決算からは黒字に回復している。事業内容も半導体・PCから自動車関連機器や住宅関連事業に大きくシフトしている。

これまでの赤字の最高は2009年3月期の日立製作所の7873億円であったが、日立は2012年度までに、ハードディスク駆動装置や中小型液晶パネル事業を売却し、産業機器など社会インフ

^{*27} 日経新聞2012年4月10日。堺工場の運営会社の株式の46.48%が鴻海、シャープは40%未満となる。

ラ事業にシフトした結果が好調となり、2012年3月期の連結純利益は3471億円と前年比50%増となった。

シャープは、主力のテレビ事業で収益が予想以上に悪化したことなどから、2012年3月期の最終損益が3760億円の赤字、13年3月期は5453億円の赤字となった。14年3月期は115億円の黒字であったが、15年3月期は2223億円の赤字、16年3月期も3000億円規模の赤字となった(日経新聞2016年5月3日)。2016年4月に鴻海が3888億円を出資することによって買収され、ひとまず経営危機を乗り切った(前述)。

東芝は原発メーカーのウェスチングハウス WH の買収に伴う 3000 億円近い損失を計上せず、不適切な会計報告を繰り返していた。2015 年 3 月期の連結最終損益は 378 億円の赤字であったが、これには WH の買収によるのれん代の償却が含まれず、さらに退職金引当金の運用予想金利が実情よりも大幅に高く設定されていた。^{*28} この不適切会計が 2015 年に暴露され、それまでの 3 人の社長の責任が問われるとともに、会計の見直しが進められた。その後、家電、半導体、パソコンの不振はきわめて深刻であることが判明する。2016 年 4 月までに国内外で 1 万 4450 人の人員を削減した(日経新聞 2016 年 4 月 16 日)。2016 年 3 月期の最終損益は 5000 億円規模に達した(日経新聞 2016 年 4 月 22 日)。

現在の経済情勢では、半導体、IT、液晶、自動車、鉄鋼、石油製品、海運などの価格の下落が激しく、新興国市場や EU などの景気の変動で売り上げが大きく変化している。この状況では、多額の資金を投入して新しく建設した工場でも、数年で閉鎖される可能性がある。さらに、AI や IoT の導入が進み、資本集約型の工場が増え、大規模な工場でも雇用の効果はそれほど小さくなっている。したがって自治体側は工場の閉鎖に備えて、予め補助金の返還ルールを定めた協定を結ぶべきである。

2016 年 4 月には熊本大地震が発生し、現地に集積していた自動車や半導体の工場が被災し、世界的なサプライチェーンが大きく混乱している。

9 政府による地域再生・創生

1995 年の阪神淡路大震災のときに、神戸市が経済特区を構想したが国の反対で実現しなかった。そこで神戸市は白紙の状態から「医療産業都市」構想を打ち出し、2016 年 4 月末段階でスーパーコンピューター「京」をはじめ 316 以上の関連企業等が進出している。

製造拠点の海外進出は止められない。国内には技術開発に必要な限度で生産施設を残すしかないだろう。神戸市は企業の海外進出は止められないとみて、進出を支援しつつ市内拠点の高度化を促す政策を打ち出し、「アジア進出支援センター」を設けた。

東日本大震災の被災地では復興特区制度を使って企業誘致を進めている。復興特区は被災 11 道府県 227 市町村が対象となっている。新規立地企業の法人税を実質 5 年間無税にする税制優遇や農地転用の特例などの規制緩和で企業を誘致しようとしている。

^{*28} 細野祐二「東芝粉飾決算事件の真相と全容」『世界』2015 年 9 月号が明快である。

宮城県の民間投資促進特区は、ものづくりで自動車関連など8業種、ITで7業種が対象とされている。福島県は原発事故の影響が大きかったので、福島復興再生特別措置法で他の被災地より広範囲で特区が認められている。国の復興予算1600億円が原資の「産業復興企業立地補助金」は1件の上限額が200億円で、補助率は最高で75%という好条件となっており、申請数は320件に達した（日経新聞2012年8月16日「時事解析」）。

国の地域産業政策は2007年に施行された企業立地促進法が中心である。税制の優遇や低利融資で地域特性に応じた産業の集積を目指し、47都道府県で199の計画が進んでいる。しかし、その成果ははかばかしくない。

政府は2011年12月、産業の国際競争力の強化を目指して「国際戦略総合特区」に7地域を指定した。複数の税財政優遇策と規制緩和を組み合わせたものだが、各省庁の抵抗で規制緩和はほとんど実現していない（日経新聞2012年8月17日「時事解析」）。

2012年12月からの安倍政権は、戦略特区を打ち出した。岩盤規制を打破するドリルとしている。しかし、農地の集約化やタクシーの運賃規制の廃止などは見送られた。それでも2016年3月には、特区における民間企業の農業生産法人への50%以上の出資を認めた。一方で農地バンクを利用した農地の集約化などは目標と実態に大きな隔たりがある。

2002年の構造改革特区は1241の応募があり、374が認められた。2011年の総合特区は48が認められた。これらは地域主導であった。しかし、安倍政権の国家戦略特区は名前の通り国が主導している。2015年度末までに、新潟市、東京圏、養父市、福岡市＋仙北市、仙台市、愛知県が認められた。

一方で安倍政権は、2014年から、地方創生に取り組んでいる。人口減少社会を前提に地域経済の活力を取り戻す試みである。まず、地場産業の活性化を図るとして、地域特化の経済を後押しする。手漉き和紙などが取り上げられている。問題はどれだけ需要があるかである。次に、内需向けの施策として、中心・周辺構造の地域システムを形成するとしている。しかし、これは内需縮小や嗜好の変化を受けるために不安定である。次に、輸出向けとして、岩手県の南部鉄器や山形県の山形鋳物などを取り上げる。地域のすぐれた技術を海外にアピールすることは重要であり、地域では困難な作業を国がサポートすることは評価できる。伝統工芸における技術革新を進めることも重要である。新潟県燕・三条の研磨技術、福井県鯖江市の医療機器などが注目されている。鯖江地域では、チタン加工技術による範囲の経済化が期待できる。これは技術や設備の共通化によって生産の効率化を図るものである。

10 まとめ

工場誘致は万能でない。もちろん、工場誘致が成功している場所もある。九州は1960年代に熊本に半導体メーカーが立地し、90年頃からシリコンアイランドと呼ばれるようになった。また70年代以降は、福岡県や大分県に自動車産業が集積した。こうして、福岡、佐賀、熊本、大分は大規模な製造業が集積することにより、地域経済が大きく飛躍した。それが、2016年4月

の熊本・大分地震で大きな被害を受けた。一刻も早い復興を望む。

競争力のある産業の誘致はもちろん効果を生む。しかし、そのためには、港湾整備等を行い、立地補助金を提供することが求められる。企業側は、輸送費、労働コスト、産業集積効果を勘案して進出を決定する。この場合の将来の予測は現状ではとても困難である。

一方で、新産業の育成が欠かせない。現在は、航空機産業が注目されている。MRJ を例にとると、部品点数は 100 万点を超え、参加する企業は愛知、兵庫だけでなく石川県も入る。裾野はきわめて大きい。

観光産業は大きく変化した。1980 年代までは団体旅行が中心だったが、その後、多様化がすすみ、高付加価値を求める個人旅行が増加した。湯布院、ニセコ町などは観光資源を生かしてブランド化に成功している。他の地域もこのように差別化を図れるだろうか。産業観光では、ドイツのツォルフェライン炭坑遺跡群やアウグスブルクのフッゲライ、英国のダーウエント溪谷の工場群、そして富岡製糸場などが有名である。しかし、すべての地域にあるわけではない。

おそらく、その地域の中核企業がコネクター・ハブとなって、基盤産業（域外から財が流入する）を形成できるかが鍵となるだろう。このような企業は、多くの取引先を生む。しかし、そのためには海外営業や知的財産権などを担う人材が必要となる。結局は、やる気のある、有能な若者を呼び集めることができるかにかかっている。

4 地方自治体による農業振興施設の不振

1980 年代以降、地方自治体が第 3 セクターを設立して農業振興施設を建設することが相次いだ。神戸市の農業公園やフルーツフラワーパーク、京都府の丹後あじわいの郷、滋賀県のブルーメの丘、兵庫県の神崎ヨーデルの森など、枚挙にいとまがない。

しかし、ブルーメの丘以外の施設は客が十分に集まらず、赤字が累積し、出資団体である地方自治体に財政的な負担を負わせる結果となった。

このような施設を効率的に運営するノウハウが自治体側には無いこと、さらに自治体の理事者にはそもそも経営責任が及ばないので、適切なガバナンスが期待できないことが原因であるように思う。

地方自治体は原則として、採算性の不明確な収益事業に手を出すべきではない。バブルの時代に多くの自治体が出した収益事業やリゾート施設と同じ教訓である。

農業振興は、もちろん必要であるが、それは農業者達の営農を支える範囲に限るべきであって、テーマパーク的な営利施設を経営することは行きすぎである。極端な例は芦別の「赤毛のアン」であるが、京都府の丹後あじわいの郷も似たような経過をたどった。失敗したのは、地元の人々の英知を集結して、地元の農産物を活用して、そして新たなアイデアをひねり出す、という当たり前のことがおろそかにされたからである。

1 農村型観光施設の仕掛け人

丹後あじわいの郷、滋賀県のブルーメの丘などの企画をたてたのは愛媛県西条市神拝にある株式会社ファームである。この会社は1968年10月に設立され、1986年に四国の山あい小さな牧場を作った。そこで、子どもからお年寄りまで、自然とふれあい、安心して遊ぶことができる場を提供した。各地で過疎化や農業の衰退に悩む自治体が、このファームの取り組みに注目し、この会社に依頼して、共同で「農村型観光施設」の建設に取り組むようになった。会社は、この観光施設を通じて従来の農業を一步進めた1.5次産業に取り組み、地域の活性化を進めてきたとしている。

会社が提示した施設のコンセプトは、四季折々、豊かな自然の表情と収穫の喜びに包まれ、都市と農村の交流拠点として、あらゆる世代の人々が農村の食文化や自然のふれあいを通じ、やすらぎとゆとりを感じられる場とすることである。地域の自然・文化・歴史を大切にしながら、農業や環境への取り組みに学ぶべきところの多いヨーロッパのイメージも取り入れ、地域の新しい文化を配信しているとする。また、子どもたちの教育の場として、そして高齢者が生き生きと働き社会参画できる場として、教育・雇用・福祉の面からも新しい取り組みであるとする。

ファームの躍進を支えたのは、2003年に施行された「指定管理者制度」であった。指定管理者制度は、公共施設の管理・運営を地方自治体が指定する民間の指定管理者に代行させる制度で、公共施設の管理・運営に民間企業が蓄積したノウハウを取り入れることで、サービスの向上を実現しつつコストを削減する事を目的としている。

この制度が始まったことにより、いくつかの地方自治体が、株式会社ファームに施設の管理・運営を要請し始めた。ここでは横並びで同じ方向に向かう日本的な体質がみられる。神戸のポートピアの成功の後で、全国で「～ピア」が氾濫したのと似ている。(実は、あじわいの郷にも別名があって、ユーラピアと言った)

この会社の理想は高い。だからこそ、2010年現在、資本金は3000万円となり、従業員を700人も抱えている。この会社がホームページで「全国に展開する農村型観光施設」として紹介する施設は14カ所もある。関西圏では、西から①岡山農業公園「ドイツの森クローネンベルク」、②京都府農業公園「丹後あじわいの郷」、③淡路ファームパーク「イングランドの丘」、④淡路ワールドパーク「ONOKORO」、⑤堺・緑のミュージアム「ハーベストの丘」、⑥滋賀農業公園「ブルーメの丘」と6カ所もある。

共通点は、①大規模な敷地にヨーロッパ風の施設が建設されている。日本的とかアジア的なものは私が見た範囲にはなかった。広々とした敷地の中はゆったりと散策できる。②名前も「ONOKORO」以外はヨーロッパ的であり、丘、郷、森と名付けられている。ONOKOROも「ヨーロッパのどこか」と思っている人がいるかもしれない。③体験型施設の他にレストランやバーベキューハウスが設けられ、豊富な食材が提供されている。多くの場所では地ビールが製造され、提供されている。④農産物やおみやげの販売所が設置されており、そこでは株式会社ファームで

加工された様々な農産物や酪農製品が販売されている。

しかし、会社の理念が高いからといって、自治体が、自分たちの施設の企画から管理運営をそこに丸投げして良いということにはならない。丸投げというのは、これらの施設にはこの会社のコンセプトにそって多くの共通点があり、それぞれの地域の特性が後ろに下がってしまっている。つまり、地域の人々の創意で作られたというよりも、この会社に全面的に依拠していることを指している。

2 丹後あじわいの郷の変化

株式会社ファームのようなコンセプトは好きである。しかし、丹後あじわいの郷を訪れる人々はそうではなかった。丹後あじわいの郷は1998年に開園した。敷地は広く、施設は立派であった。中央のホールでは東欧から呼んだ楽団がチロル風の音楽を演奏していた。地ビールは3種類あり、ヴァイスビールが新鮮だった。スペアリブとソーセージが焼かれ、おいしかった。立派な石焼き釜ではピザとパンが焼かれていた。拡声器の大きな音が耳障りだったが、それ以外は確かにドイツのビアレストランの雰囲気があった。物販所も立派な建物で、ドイツのワイン、おもちゃや絵本も揃っていた。もちろん、国産の加工食品も充実していた。しかし、不安もあった。このような高価な食材やワインを丹後の人々が購入するのだろうか？入園料も当初は500円よりも高かった。だから、入園料だけ払って芝生でお弁当を広げている人が多かった。

私の不安は的中した。施設はきわめて大規模なもので、ホテルもあり、ゲームコーナー、アーチェリー、パターゴルフなどの遊技施設、羊などの動物とふれあう施設や、ポニーの牧場もあった。園内には子ども達を乗せて走る乗り物も走っていた。さすがに赤毛のアンのような鉄道は敷設されていなかった。行く度にあじわいの郷は変貌した。

ゲームコーナー、アーチェリー、パターゴルフはなくなった。ホテルは入ったことがないので分からない。物販所からはドイツのワインが姿を消し、ドイツのおもちゃや絵本もなくなった。地ビールも1種類となり、石焼きパンは中止となった。替わって登場したのは、うどんやそばだった。ヨーロッパ風の建物の中で食べるうどんの味も乙かもしれないが、私はヴァイスビアとヴルストが食べたかった。それはもうかなえられない。毎年の赤字が累積するにつれ、出資母体の京都府も検討を重ね、2015年に道の駅として再出発することになった。

3 どうすればよいのか

農村型観光施設という言葉を観光型農業施設と言い換えてみよう。最初に浮かぶのは、「伊賀の里モクモク手作りファーム」である。ふたりの修が活躍する。

三重県経済連の職員だった木村修（1952年生まれ）と吉田修（1951年生まれ）は、1987年から翌年にかけて相次いで脱サラした。伊賀地方の養豚家18人と農事組合法人「伊賀銘柄豚振興組合」を設立し、小さなログハウスで「手づくりハム工房モクモク」を始めた。これがファームの出発だった。経済連時代の83年、流通担当として豚を扱っていた木村と、獣医として養豚な

どの指導をしていた吉田は、養豚家3人と伊賀山麓豚を開発した。抗生物質の量を抑え、木酢酸を与えて臭みをなくした。彼らはこの豚肉の付加価値をさらに高めようと加工業に乗り出した。約1年間は低迷したが、手作りウインナー教室が大当たりして快進撃が始まる。

2人は農業の衰退の流れに逆らい、夢を語って周囲の農家を巻き込んだ。農薬や化学肥料を抑えた野菜や特別栽培米づくりを呼びかけ、できたものはモクモクで売るなど、地域全体で「メシが食える農業」の仕組みを生みだし、95年にいよいよ「伊賀の里モクモク手作りファーム」を開いた。地域の特性を生かし、じっくりと時間を掛けて練り上げた計画であった。2人と地元の若い農業者が自分たちで考えて行動を起こした。「村」にはいま、農業に燃える若者たちが集まってくる。平均年齢は28歳である。最近は官公庁や大手企業からの転職組も多い。^{*29}

開園後の歩みを年表で示す。

1987年4月 伊賀の養豚家20軒が200万円ずつ出資して「ハム工房モクモク」を設立

1988年5月 「ハム工房モクモク」操業開始

1989年4月 「手づくりウインナー教室」を開始

1995年7月 「モクモク手作りファーム」オープン、地ビール工房の操業開始

1999年3月 「小さなのんびり学習牧場」オープン

2001年1月 「野天もくもくの湯」オープン

2004年11月 「元気な野菜塾市場」オープン

2008年3月 日本農業賞 第4回食の架け橋賞優秀賞受賞

モクモクの成功から引き出せる教訓は以下のとおりである。①地域の人々が自分たちの頭で考えた。木村修と吉田修は、伊賀地方の養豚家18人と農事組合法人を作った。②地域の農畜産物を利用した。彼等は養豚家と伊賀山麓豚を開発し、この豚肉の付加価値をさらに高めようとして加工業に乗り出し、手作りウインナー教室を始めたことが成功に結びついた。従って、③は、手作りウインナー教室というアイデアを引き出したことである。

観光型農業施設の成功する道は、当たり前ではあるが、この3つの基本の上にしかあり得ないと思う。これをあじわいの郷に当てはめると次のようになる。

まず、丹後地域の農業者自身によってあるべき観光型農業施設について検討する。重要なことは、補助金に頼って大型の施設を建設するという発想をやめることである。施設には必ず維持費が必要だと言うことを忘れてはいけない。モクモクファームの出発点は、とてもこじんまりとしていた。その後、経営が順調に進むに従って規模を拡大し、現在では敷地は2倍以上（駐車場を除く）、施設は25となった。身の丈にあった経営である。しかも入園料は閉園前のあじわいの郷と同じ500円である。

第2は、丹後の農畜産物を利用することである。コメでもソバでも良質の食材がふんだんにある。畜産や酪農も行われている。なによりも、意欲的な専業農家という人的資本に恵まれている。

^{*29} http://doraku.asahi.com/hito/runner/070627_02html による。

なお、小麦を栽培しているのなら、地ビールもお願いしたい。

第3は、アイデアである。地元の農業者に頼るしかない。丹後の豊かな歴史と風土に結びつけられないかと思う。2015年からの「食のみやこ」に期待したい。

4 まとめ

最近の考古学や歴史学の研究によって、日本の古代国家が奈良盆地のヤマト王国から発展したという思いこみは変わりつつある。^{*30} 古墳時代が始まるとされる3世紀後半より以前にも、全国の各地に大小様々な王国があったと推測されている。その多くは先進地域であった朝鮮半島に面した日本海側にあった。そのひとつが丹後王国である。

丹後の国は和銅6年（713年）に丹波の国から4郡を割いて設置された。元々の丹波自体も、本来は丹後地方を中心としていたと考えられる。というのも、古代遺跡の数と質がくらべものにならないからである。明治時代に、函石浜遺跡から約2000年前の中国の貨幣である「王莽の貨泉」が出土した。これは丹後の国が古くから大陸と交易していたことを示している。さらに、網野には、日本海側では最大の大きさを誇る銚子山古墳がある。他にも神明山古墳、太田南古墳群もある。太田南古墳群からは日本最古の紀年銘鏡である方角規矩4神鏡が出土した。以上のことから、丹後地方には5世紀頃まで王国が存在していたことが推測される。そのせいか、この地方には、羽衣伝説や浦島伝説、安寿と厨子王の民話などが多く残されている。私はヨーロッパのまねをするのではなく、丹後の豊かな歴史と農業を結びつけられないかと考える。

第2は、特産物である。冬のカニを始めとして豊かな水産物がある。すでに述べた農畜産物もある。それらの加工品を開発することによって、丹後でしか味わえないものを作り出せないかと考える。おそらく、地域の外の人々も、どこででも食べられるスペアリブやビザより、あの独特のバラ寿司の方が記憶の中に強く残るのではないだろうか。

丹後あじわいの郷は、2014年に内容を刷新して、道の駅・丹後王国「食のみやこ」として、再出発した。入場料も廃止した。食堂も体験コーナーも工夫され、地元の人々が地元の食材を提供して努力している。なんとか成功してほしい。^{*31}

5 社会インフラの更新

これからの公共投資は新規に建造物等を作るのではなく、公共的なインフラの更新に向かうべきだと述べた。2012年12月に中央自動車道の笹子トンネル内で、重さ約1tの天井板が110mにわたって崩落し、走行中の車3台が巻き込まれて、9名が死亡した。事故後の調査で、原因は天井板をつり下げるために使用されていたつり金具の「アンカーボルト」が腐食して天井から抜け

^{*30} 一例を挙げると藤尾慎一郎『弥生時代の歴史』講談社現代新書（2015年）。

^{*31} 観光と地域開発の関係については、伊豆を取り上げた興味深い事例研究がある。野方宏編『観光の活性化と地域振興』新評論（2012年）。

落ちたためと判明した。中日本高速道路会社はトンネル開通から35年の間に交換した記録はないとしており、ボルトや接着剤の劣化で崩落した疑いが強い。

笹子トンネルは1977年に開通した。構造設計に問題があったかもしれないが、建設から35年に渡って使用された結果、安全性が大きく低下していたことも事実である。このような老朽化したトンネルや橋は全国に多数存在する。

2012年12月に成立した安倍内閣は、国土強靱化政策として老朽化したインフラの更新を掲げたが、それまでの政府は、老朽化した社会インフラの更新を方針にかかげていなかった。例えば、国土交通省が3ヶ月ごとに発表している「国土交通月例経済」の2012年12月号を見ても、道路の建設や住宅の着工状況は統計がとられて数値も発表されているが、老朽化したインフラの更新についてはどこにも見あたらない。笹子トンネル事件までは、公共事業の柱としては全く意識されていなかった。

老朽化の問題は日本だけではない。1987年11月18日のロンドンの地下鉄キングス・クロス・セント・パンクラス駅の火災事故で31名がなくなったが、老朽化したエスカレーターなどを更新できていなかったことが大きな原因であった。

2012年10月下旬にはハリケーン「サンディ」がニューヨーク州やニュージャージー州を襲った。死者は100人を超え、住宅を失ったまま越年した人も多い。サンディの上陸が満潮と重なったため、マンハッタン島南部を襲った高潮は4m以上にもなった。復旧の障碍となったのが、都市基盤の老朽化であった。停電した世帯は800万世帯以上、3週間も停電が続いた地域もあった。クオモ・ニューヨーク州知事は「設備は1950年代のもので、徹底的な再構築が必要」と発言した。交通機関の全面復旧も遅れており、被害が最も大きかったロッカウエー海岸地域をつなぐ路線は「復旧まで数ヶ月はかかる」（ブルームバーグ市長）とのことである。^{*32} これからの日本でも台風や地震などの災害対策と同時に、老朽化した社会インフラの更新が優先的な課題となる。

1 更新されるべきインフラは膨大である

笹子トンネル事件が起こるまでは、老朽化したインフラの対象としては橋や上下水道管が意識されていたくらいである。^{*33} クレディ・スイス証券の推計によると、道路や橋梁など公共インフラをすべて合わせた平均年齢は、2011年時点で15.3歳に達していた。なかでも橋の老朽化が深刻に受け止められていた。^{*34}

2009年版の国土交通白書によると、2011年度からの50年間に必要なインフラの更新費用は190兆円である。厚生労働省が所管する上下水道でも約39兆円の更新費用がかかるとしている。^{*35} これらのすべての費用が新規に必要となるわけではないが、その多くはこれから調達しなければ

*32 日経新聞 2013年1月15日。

*33 京都新聞 2012年1月18日が、京都市内の老朽化した水道管の破裂事故を取り上げている。

*34 以下の叙述は、日経新聞 2012年5月21日の「エコノフォーカス」による。

*35 日経新聞 2012年8月31日「時事解析 - 老いる公共施設 4」

ならない。それを怠るとトンネルや橋の崩壊が連続して発生する。

総務省は、2012年3月、地方自治体の今後40年間のインフラ更新費は現在の2.6倍になるとの調査結果をまとめた。

インフラ更新費の膨張に対して、地方自治体は公共施設の取捨選択にとり組み始めている。神奈川県秦野市では将来の更新費用を算出し、2011年3月に公共施設の床面積を40年かけて3割削減する計画を決定した。2012年10月からは保健福祉センターの一角を郵便局にリースし、住民票の発行を委託する。

埼玉県宮代町も体育館などを民間事業者にリースして、別の用途で使用してもらう計画を立てている。^{*36}

地方財政は2012年度を例にとると税収の落ち込みで約13.6兆円の財源が不足する。そうになると、民間資金の活用も考えなければならない。しかし、なかなか難しい。イギリスでは、サッチャー政権下で国営企業の民営化が進み、90年代からPFIが普及した。しかし、日本では、ほとんど普及しなかった。

上下水道の民営化を検討した兵庫県加西市では、有識者委員会がPFIの実施を提案したが、計画は1年以上も止まっている。担当者は、事業規模が小さいために民間側が収益を見込みにくいとする。財政が厳しい小規模な自治体ほど選択肢は限られてくる。^{*37}

2 橋梁の更新

2012年4月末に、天竜川を渡る浜松市の原田橋が通行止めになった。市の道路課によると原因は、吊り橋の老朽化によるケーブルの破断であった。

2011年4月時点で通行止めの長さ2m以上の橋梁は全国に216カ所もある。3年前の1.5倍だそうである。通行規制も1658カ所と増えている。長さ15m以上の橋で、通行止めが172、通行規制が1129カ所であった。これが、2012年4月時点になると、長さ15m以上の橋で、通行止めが217、通行規制が1161カ所に増加した。合計で1378カ所であるが、このうち都道府県（含む政令市）管理道路が163カ所、市区町村管理道路が1215カ所となっている。^{*38}

原田橋は築造されてから56年が経過していた。耐用年数の60年を超える全国の橋梁数を単純に計算すると2012年の275カ所から10年後には6倍にもなる。^{*39} アメリカ合衆国で落下したミネソタの橋は築造から40年しか経っていなかった。

ミネアポリス高速道路崩落事故は、2007年8月1日にミネソタ州州都セントポールと同州最大の都市ミネアポリス間のミシシッピ川に架っていた州間高速道路35W号線（I-35W）ミシシッ

^{*36} 日経新聞 2012年5月21日の「エコノフォーカス」

^{*37} 日経新聞 2012年5月21日の「エコノフォーカス」

^{*38} 国土交通省の資料から。

^{*39} 国内に約70万ある橋梁は1960年代の半ばから90年代の前半までに造られたものが多い。全国には全長15m以上の橋が約15万7000カ所あるが、老朽化で通行止めになっているのは12年4月時点で217カ所である。日経新聞 2012年12月4日。

ピ川橋が崩落した事故である。この事故で2007年8月13日時点で、少なくとも60台の車が転落し、9人が死亡、4人が行方不明、100人以上が負傷した。この橋は1967年に建造された長さ579m、幅33m（合計8車線）のトラス橋で、当時、この橋では補強工事が行われており、車線が片側2車線に制限されていた。ラッシュアワーと重なり、当時は混雑した状態だった。橋は3～4秒で崩落し、橋の南端部分が東に15メートルずれていた。

アメリカ合衆国での橋の落下と言えば1940年11月に落下したワシントン州のピュージェット湾口の海峡タコマナローズ (Tacoma Narrows) に架かる吊り橋のタコマ橋が有名である。しかし、この橋は架橋されたばかりで、落下の原因は老朽化ではなく、強風による共振によるものであった。その教訓は、その後の大スパン吊り橋の設計に生かされているが、老朽化対策の方は、世界中を見渡しても大きく遅れている。世界中で鉄やコンクリートを使用した大型の橋が造られ始めてから、もう100年以上経過している現在、それらの更新は緊急の課題となっている。

2013年5月24日のNHKによると、アメリカ西部ワシントン州で、23日、高速道路の橋の一部が崩落して、複数の車が川に転落し、地元メディアは3人がけがをして病院に運ばれたと伝えた。アメリカ西部ワシントン州のシアトルから北におよそ100km離れた高速道路の橋で、アメリカ西海岸を南北に走る主要な高速道路の一部で、1955年に建設されたものである。アメリカでは社会インフラの老朽化が問題となっており、オバマ大統領は、2013年2月の一般教書演説の中で、7万か所に上る橋を緊急に補修する方針を打ち出した。

3 上下水道管の更新

大阪市平野区の住宅地では敷設から50年以上経過した下水管の改修工事が行われている。古い下水管の内側に塩化ビニール製のシートを固めるもので、マンホール間の20～30mの下水管を順次改修している。50年を大幅に超え、ひび割れなどの破損が目立つものは、地面を掘り起こして下水管を交換する。大阪市によると下水管が原因とみられる道路の陥没は年間300件くらい発生している。

国土交通省によると、全国の下水管約43万kmのうち、耐用年数の50年を超えたものは約1万kmである。しかし、10年後には2.9万km、20年後には7.9万kmと急増する。

大阪市では下水管約4800kmのうち約1/4にあたる約1285kmが耐用年数を超えている。市は2011年度から5年間で特に老朽化の激しい150km分を補強したり取り替えたりして改修する計画である。2012年度は約51億円の予算を投じて30.4kmを修理するとしている。

名古屋市も耐用年数を経過した下水管が約10%に上り、2012年度予算に更新費用として過去最高となる63億円を計上した。

東京都では下水管の破裂が原因とみられる道路の陥没事故が23区内で年間約1000件発生している。都建設局は2012年度、建設関連予算の約半分に当たる783億円を下水道設備の修復に充てる。東京はこれから首都高速の更新という大事業も控えている。

もう一つの課題は、耐震化である。2011年の東日本大震災のときには、千葉県浦安市で液状

化が発生し、下水管が約 24km にわたって被災した。復旧までに約 1 カ月かかった。今後は、各自治体で耐震化を急ぐ必要がある。^{*40} 下水道事業については、後で京都市の予算をみる。

上水道管の老朽化も深刻である。京都市の西にある洛西ニュータウンでは、2011 年 6 月から 10 月にかけて 4 件の水道管の事故が連続した。6 月の事故では地中で破裂した水が隣接するガス管にも穴を空けてガスが停止し、1 万 5000 世帯に影響が広がった。このニュータウンで水道事故が多発するのは土壌が酸性であるために金属管の腐食が早いためである。京都市内にある約 3900km の水道管のうち、すでに法定耐用年数の 40 年を経過しているものは 450km もあり、そのどこでも洛西ニュータウンと同じような事故が起きていても不思議ではない。

京都市は年間 30 億円程度をかけて更新を進めてきたが、1 年間で改修できるのはわずかに 12km 程度にすぎず、このペースでは、すべて更新するのに 200 年もかかる。洛西ニュータウンの事故を契機に京都市は予算を倍増させ、更新率を倍に引き上げたようだが、西村上下水道局長は「今のままでは老朽化に更新が追い付かない」と話した。^{*41}

京都市が管理する延長約 2500km の管のうち、20% の約 500km は敷設から 40 年を超える。市は、約 300 億円を投じて 13 ～ 17 年度に 125km を更新する。過去 5 年間のほぼ 2 倍のペースで、2013 年度予算案に前年度比 55% 増の 67 億円を盛り込んだ。

堺市では、2012 年 7 月に水道管が破裂し、3 万 3000 世帯に断水などの影響が出た。そこで 2013 年度は避難所周辺などの防災上重要な管を中心に 37km の更新・耐震化を進める。予算案には、将来の負担分も含めて前年比 2 倍の 126 億円を盛り込んだ。

自治体などでつくる水道技術センターによると、40 年を超える水道管が占める割合は 2010 年度の全国平均で 8% だが、整備が早かった都市部を中心に老朽化が進んでおり、大阪市が 32.8%、吹田市が 30.8% と突出している。一方、財政余力のある東京は 5%、横浜市が 10% と、首都圏では計画的に更新が進められている。

吹田市は延長 700km の管のうち 2007 年度から抜本的な更新工事に着手し、2011 年度までに約 15km を更新した。2013 年 4 月には水道施設マスタープランを策定する。

政府もインフラの老朽化対策に力を入れており、厚生労働省は 2013 年度に老朽化対策の補助金を 540 億円（12 年度補正を含む）と 2012 年度当初比で 4 割増やした。ただし、補助率は 1/3 または 1/4 が多い。

大阪市の経年化率が先ほど述べたように 33% と高く、約 1700km が敷設から 40 年を超える。2012 ～ 15 年度に 311km を取り換える目標を掲げたが、財政や設計の人材などの面で制約がある。^{*42}

京都市は水道管の更新や耐震化を主な理由に 2013 年の 2 月議会に水道料金の引き上げを提案し、承認された。平均で 3.7% の引き上げで、10 月から実施された。

^{*40} 以上は日経新聞 2012 年 7 月 11 日による。

^{*41} 京都新聞 2012 年 1 月 18 日「足元は今」。

^{*42} 日経新聞 2013 年 2 月 22 日。

4 トンネルの更新

2012年12月2日の笹子トンネルの天井板崩落事故を受け、国土交通省と中日本高速道路（名古屋市）は、事故が起きていない下り線トンネル（全長約4.7km）を13日に打音検査などで詳細に点検した結果、天井板のつり金具を固定する「アンカーボルト」の脱落や緩み、断面欠損など670所もの不具合が確認されたと発表した。

国土交通省は、笹子トンネルと同じ構造を持つ高速道路などのトンネル57本を緊急点検したが、その結果、東名高速都府良野（つぶらの）トンネル下り線（神奈川県）など14本に、アンカーボルト欠落などの不具合が見つかったと発表した。笹子トンネルは、1977年の開通以来、ボルトを交換したことはなかった。

国土交通省によると、2010年4月1日時点で全国には9485カ所のトンネルがある。このトンネルの4割強が完成から30年以上が経過している。維持管理は行っているが、日経新聞に登場する東京都内のある点検業者の話では「公共工事縮小の中、10年前の半額程度で受注せざるを得ない。点検の精度より、作業時間の短縮に目がいきがちだ」と述べている。^{*43}

トンネルの老朽化は自動車道だけではない。事故が発生した場合には新幹線の方が被害が深刻である。1999年にJR西日本の山陽新幹線のトンネルでコンクリートの崩落が相次ぎ、打音検査による総点検で、4万1000カ所でコンクリートが劣化していることが判明した。

2013年1月10日には、中日本高速道路会社が、笹子トンネルの上り線の調査結果を発表した。全部で1211カ所の不具合が発見され、5カ所でアンカーボルトが欠落し、3カ所で点検したときに抜け落ち、緩みは1004カ所もあった。ひび割れは125カ所であった。^{*44} これを見る限り、全国の自動車道の天井板を緊急に調査することが必要であると思われる。

国土交通省は、2013年2月25日、自治体が管理する地方道のトンネルの維持管理に関する調査結果を発表した。回答した360の市区町村のうち、35%がトンネル本体を点検していなかった。

5 ガソリンスタンドの減少

ガソリンスタンド（SS）の問題は一見すると社会インフラの老朽化の問題とは関係がないように見える。しかし、実際にはつながっている。

2012年6月に「消防法の一部を改正する法律」（2012年法律第38号）が成立し、一部の規定を除いて2013年4月1日から施行されることになった。これにより、給油所の地下タンクの規制が強化され、燃料漏れの可能性のあるタンク、すなわち設置後40年以上のタンクは2013年1月末までに危険防止装置の設置が義務づけられた。消防庁によると対応を迫られるタンクは全国に2万9240本もあり、9月30日時点では1万9113本がまだ改修されていなかった。^{*45}

自動車が無ければ生活できない地域では、SSは最も重要な社会インフラである。しかし、公

*43 日経新聞 2012年12月4日。

*44 日経新聞 2013年1月10日夕刊。

*45 日経新聞 2012年12月24日。

共セクターが運営しているものではないため、その更新費用は私人が負担しなければならない。国が2/3を補助しているが、それでも私人の負担は大きい。全国の給油所数は1994年度末の約6万カ所から2011年度末には3万7743カ所へと激減した。

2012年12月24日の日経新聞に各地の状況が報道された。北海道オホーツク総合振興局管内にある津別町は面積が716km²もあるのに給油所は2カ所しかない。津別町のように市町村内の給油所が3カ所以下の自治体を経済産業省資源エネルギー庁は「SS過疎地」と呼んでいる。2011年3月時点で全国に238（13.8%）あるが、そのうち52が北海道にある。オホーツク総合振興局管内の北見地方石油業協同組合の調べ（紋別市などを除く）では、この10年間で給油所数は2/3になった。

愛媛県はSS過疎地がゼロであるが、これは平成の大合併で市町村の数が70から20に激減したためである。合併前の市町村でみると、2012年4月時点で半数以上の37がSS過疎地に該当し、10年前よりも9カ所も増加している。宇和海に面した旧内海村では、旧村内にただ1軒あったJAの給油所が閉店した。地域の住民は片道7～8km走って隣の給油所までいかなければならなくなった。

一方で高知県四万十市西土佐大宮は市中心部から40kmも離れた中山間部にありながら、住民が出資して設立したSSが6年連続で黒字を続けている。その名前は大宮産業というが、日経の記事によれば大宮産業は給油だけでなく、日用品も販売している。2006年に地区で唯一のガソリンや日用品を販売していたJA支所が閉鎖されたため、住民106人で設立した会社である。2012年3月期の売上高6200万円のうち、燃料は54%で、「大宮米」という特産銘柄米が20%を占めている。竹葉伝社長は、「燃料だけでは利益はでない。大宮米を地域外に得ることで成り立つ」と強調する。

長野県天龍村でも唯一のSS「平岡給油所」を維持するために、行政や地域が奮闘している。設置から50年たち、改修に1000万円以上かかるため、村が国の補助金を紹介したうえ、移転先の土地もあっせんした。そこに給油所を新設して2013年2月に開業する計画である。12年11月に商工会などと協議会も発足させ、ご用聞き事業と組み合わせて灯油の販売を拡大するとしている。

SS自身も収益の向上に努めている。北海道北見市の石崎石油は、中古車販売や整備、車検など事業多角化で収益を確保し、地域のクルマ社会を支える。

資源エネルギー庁でもSS過疎地対策を2011年度から2年間で約7億円かけて行っており、四万十市や天龍村での取り組みにも補助している。しかし、SS過疎地域の全体からみれば、対象地域はほんの一握りに過ぎない。同庁の戸高秀史・石油流通課長は「事業者頼みでは解決は難しく、地域政策として自治体が主体的な役割を果たすべきだ」と指摘する。^{*46} まさに、社会インフラの更新と同じ問題なのである。

*46 以上、前掲・日経新聞2012年12月24日による。

6 過剰な公共投資のつけ－空港

一時、日本の空港は100カ所を超えた。なぜ、こんなに増えたのか。それぞれの自治体が地域を活性化させる手段として、空港の建設促進を進めたからである。しかし、採算が取れなければ維持することはできない。現実には、ほとんどの空港は赤字が続いている。ではなぜ建設されたのか。需要の予測があまりにも過大であったためである。

これまでに、礼文空港、弟子屈空港、広島西飛行場、枕崎飛行場が閉鎖された。礼文空港は、日本最北端の空港であった。緊急輸送等のみが行われる状況であった。2008年度の空港利用は、プライベート機・自衛隊急患輸送を含めわずかに24回程度であった。2015年3月31日までに好転しない場合は廃港と決まった。

弟子屈飛行場は北海道川上郡弟子屈町にあった飛行場で、全国で唯一の町営飛行場であった。弟子屈町の中心である摩周温泉の外れにあり、釧網本線摩周駅から徒歩20分ほどの距離にあった。1955年に場外離着陸場として使用を開始し、1970年に公共用飛行場となった。定期航空路はなかったが、北海道航空が、釧路湿原・摩周湖・雌阿寒岳等を周遊する夏季のみの遊覧飛行の基地として使用していた。その後、利用者数の低迷等により廃止が検討され、運営主体である弟子屈町による申し出を受けて、国土交通省航空局は2009年7月10日に弟子屈飛行場の廃止を発表し、国土交通大臣により正式に告示された。国及び地方公共団体が管理・運営する空港・飛行場における国内初の廃止例となった。

広島西飛行場は現在の広島空港ができる前の広島の空の玄関であった。2012年11月15日に飛行場としての供用が廃止され、定期路線があった空港としては日本初の廃港例となった。

枕崎飛行場は、1991年1月に開設され、不足の維持費を枕崎市の税金で補ってきた。しかし、市はこれ以上の負担は無理と判断し、2013年3月31日で閉鎖された。2014年春に、飛行場の跡地はメガソーラーに姿を変えた。

秋田県北部の大館能代空港は、午前11時前に羽田行きのANAが飛び立つとその後6時間は発着便がない。昼過ぎに発着する伊丹との定期便が2年前に運休した。2012年の利用は10万人強と1998年の開港時の1/7にとどまった。維持管理費などの年間の支出は4億4091万円で、着陸量などの収入の12倍である。県が差額を補給している。98年時点での予測では一日に18便、年間で72万人が利用するとされていた。いかに過大な予測であったかが分かる。

新潟空港は、2008年まで5社あった航空貨物業者が次々に撤退し、現在は地元の業者が1社だけ残っている。欧州からチューリップの球根を輸入する拠点だったが、冷凍技術の発達で船便に替わった。2011年度の総貨物量はピークだった1995年度の1/10に落ち込んだ。

国内の98空港のうち、株式会社が運営するのは成田、中部、関西、伊丹の4空港だけで、残りの94は、国か自治体が運営している。しかし、2010年度の決算では、国が管理する26の空港のうち、新千歳が6億7800億円、小松が4億2900万円の黒字であり、これ以外はすべて赤字である。1位が羽田で492億円の赤字、2位が福岡で72億円、3位が那覇で56億円、4位が新潟で13億円である。ただし、羽田や那覇の赤字は空港整備のための支出が大きいためと思われる。

自治体が運営する空港は2010年度は55あり、黒字は旭川、富山、神戸、石垣の4空港のみで、他はすべて赤字であった。^{*47}

2009年に開港した静岡空港は「羽田や中部空港があるから不要だ」という住民の声を押し切り、県がビジネス需要を見込んで建設した。しかし、予想通り旅客数は想定の3割にとどまっている。

国土交通省は、国や地方が空港運営を民間に委託できるようにする法案を2013年の国会に提出した。民間委託で先行するイギリスでは、三菱商事などが出資するファンドがロンドン・シティ空港の運営権を取得し、人気便の拡充などで利用者を大幅に増やした。ただし、民間企業に選ばれない空港は、どこまで公費で支えるべきか判断を迫られる。^{*48}

このような中で、国が管理したり、出資している空港が次々と民営化されている。国土交通省は2015年9月11日、国が管理する仙台空港の運営権を売却する優先交渉権者に東京急行電鉄と前田建設工業などの連合を選んだと発表した。2016年6月に運営が移る。公共インフラを民間に委ねるコンセッションの国内第1号となった。^{*49}

関西国際空港と大阪国際空港の運営権は2015年12月15日にオリックスとフランスのバンシエアポートの企業連合に売却されることが決まった。2016年4月からは新会社の関西エアポートが運営する。売却額は2兆2000億円で、毎年約500億円ずつ支払われる。また、神戸空港も運営権の売却を予定している。^{*50}

国土交通省と北海道は、新千歳空港を民営化する方針を決めた。新千歳、函館、釧路、稚内の4つの荷管理空港の一括民営化を視野に、道内に13ある空港の活性化につなげるとしている。^{*51}

7 更新対策への着手

総務省も取り組みを始めている。コンサルティング会社のファインコラボレート研究所と組んで、公共建築物やインフラの更新費用を簡単に試算できるソフトを開発し、市区町村が無料でダウンロードできるようにした。対象は学校、公民館、図書館などの公共建築物と道路、橋、上下水道の公共インフラである。任意で結果の提出を求めたところ111の自治体が報告し、2012年3月に公表した。それによると、人口1人当たりの年間平均の更新費用は6万3950円となった。単純に総計すると日本国民全体で、年間約8.2兆円の負担となる。今後50年では400兆円を超える。これは年間で計算し直すと、いままで行ってきた更新の費用の2.6倍にもなる。こうなってくると、新たな公共事業を始めるところではなく、まず、老朽化した公共インフラの更新が優先されるべきということになる。^{*52} しかし、このような問題意識が政府や自治体レベルに広がっていたとは思えない。

^{*47} 日経新聞 2012年11月13日、および2010年5月31日公表のNHKの調査。

^{*48} 日経新聞 2013年2月20日「再考 日本のインフラ」。

^{*49} 日経新聞 2015年9月12日。

^{*50} 日経新聞 2015年12月16日。

^{*51} 日経新聞 2016年2月11日。

^{*52} 日経新聞 2012年8月27日「時事解析 - 老いる公共施設 1」

地方自治体でも取り組みを始めたところはあった。実態の把握に向けて「公共施設白書」や「公共施設マネジメント白書」などを作成している自治体が50ほどあった。2002年に八王子市が作成したのが最初とみられ、神奈川県秦野市、藤沢市、千葉県習志野市が2008年から9年にかけて次々と公表した。

白書では、今後20年から40年にかけて必要な公共建築物の更新費用を試算している。年間で必要な更新費用を投資的経費で割った比率も公表している。習志野市は2.2倍、さいたま市は2.6倍、立川市で1.7倍にのぼる。こうなると公共建築物の新設を諦めてすべての投資的経費を維持・管理費に回しても財源は足りない。人口の減少と景気の悪化による税収の不足が予想され、さらに地方交付税や補助金の減少も予想される中で、今後の見通しは立たない。

残された方法は、公共施設の新設の凍結、民間からの資金の導入ぐらいしかない。秦野市は、今後40年間、公共建築物の取り壊しや統合などで床面積ベースで3割減少させる方針を決定した。^{*53}

全国の自治体において保有する公共建築物の5割前後は学校である。その維持・管理費は膨大な金額になる。後で見るように京都市を初めとして、多くの自治体では耐震化も含めて耐用年数の過ぎた学校の建替・補修にはまだ本格的にとり組んでいない。現在全国には約3万の公立小中学校の校舎が存在している。少子化で児童数はピークから700万人以上、4割も減少したが、校舎面積はほとんど減っていない。文部科学省によると、一般的に改修が必要な建築後25年を過ぎた老朽校舎(?)は床面積で全体の72%であり、このうち改修を終えたものは1割とのことである。そこで、文部科学省は学校施設老朽化対策のための有識者会議を2012年4月に設けて検討を始めた。

国土交通省は道路やトンネルなどの老朽化対策の工程表をまとめた。老朽化の総点検を2014年3月末までに終わるとしている。13年3月21日に開催された社会資本老朽化対策会議で示されたようである。総点検の対象は、道路や下水道、港湾、空港、公園、鉄道などである。インフラの維持・管理基準も14年3月末までに見直す。

インフラの点検結果や修理履歴を記録したデータベースもつくる。ダムや堤防、河川設備の点検は梅雨に入る13年6月をめどに完了させる。新幹線のトンネル点検は7月までに済ませる。^{*54}

8 公共インフラの老朽化と過疎化

(1) 生活に交通手段は欠かせない。しかし全国で採算の取れない鉄道やバス路線が姿を消しつつある。それに変わって第3セクターによる鉄道やバス路線が運営されているが、いずれも経営状況は苦しい。コミュニティバスやコミュニティタクシーもあるが、同じ状況である。特に自分で車を運転できない未成年者の通学や高齢者の病院通いには、公共交通機関が欠かせない。一方、運転できる者の場合にも、高齢化に伴って免許証の返還の問題が発生している。年を取って運転

^{*53} 日経新聞 2012年8月28日「時事解析 - 老いる公共施設2」

^{*54} 日経新聞 2013年3月20日。

がおぼつかなくなっても、車が無ければ生活できないという現状がある。それに追い打ちをかけるように、全国でSSが姿を消し始めたことは既に述べた。

サービスステーションの減少の理由は3つある。第1は、採算が取れなくなってきたことである。20年前にはガソリン1リットル当たり25円程度の利益があった。しかし、現在では1リットル当たり10～15円ほどしかない。さらに低燃費車の普及などでガソリンの需要も減少している。^{*55}

2つめに、過疎化が進んで商圏人口が減り、SSの経営が成り立たなくなってきたことである。

3つめは、既に述べたように消防法が改正されたことである。装置の設置にかかる費用は国庫補助を計算して平均で200万円程度であるが、それでも、この負担を避けて廃業に踏み切るケースが増えている。

この問題は、実は給油だけでなく、日常の食品等の購入にも共通する。地域の人口が減少すれば、やがてSSも食料品店もコンビニも撤退する。買い物弱者にとって厳しい事態がおとずれる。^{*56}

(2) 人口減少の影響は公共インフラにいち早く現れる。まず、鉄道の廃止、役場、学校、病院、農協の統合が起こる。人口減少地域の施設は、かろうじて多くの人々が住んでいる地域の施設に統合される。京都市左京区の花背地区と広河原地区では3つの中学校が統合されて大布施に集められたが、花背別所や広河原からはとても歩いては通えない。

次に、道路の補修の回数が減らされやがて廃止される。橋やトンネルはやがて通行不能となる。京都市では芹生峠の南側の道が、似たような状況に近づき車両の通行が困難になっている。しかし、一方では老朽化した峠越えの道やトンネルを諦めて、新しいトンネルを掘る傾向もみられる。国道162号線の栗尾峠や176号線の鐘ヶ坂トンネルなどである。これらの地域は過疎地とは言えないので新しいトンネルが作られたが、もし、過疎地であれば新しいトンネルは掘削されないし、道路の補修もやがて行われなくなる。

以上のことから、公共インフラの更新は、都市部では開始されると予想されるが、過疎地域では後回しになるか、行われないことが分かる。そうなると、問題は、限られた予算制約の中で、更新の順番をどうやって決めるのか、つまり、優先順位をどうやって決めるのかということになる。その決定過程が国民の目に見えにくい。限られた財源の中で、老朽化した社会インフラの更新も含めて、どのような公共事業を選択していくのか、国民の冷静な議論が求められている。

*55 日経新聞 2012年12月24日参照。

*56 買い物弱者の現状については、私のゼミの学生の2011年度卒業論文にすぐれた分析がある。笹尾真里「買い物弱者の実態と新たな流通形態についての考察」2011年12月。

6 過疎地域・限界集落を乗り越えられるか

1 限界集落に対してどう取り組むか

限界集落は社会学者・大野晃が、高知大学人文学部教授時代の1991年に大豊町等を見て提唱した概念だそうである。^{*57} 大野は林業の衰退と再建をテーマに研究していた。輸入木材によって日本国内の林業は衰退し、山村の人口減と高齢化、それにより、手入れの行き届かなくなったスギやヒノキの人工林の荒廃、さらには集落そのものの消滅が進みつつあった。大野は、集落の実態調査を進めてゆくうち、その現状を指摘するためには「過疎」という用語では実態とずれていると思ったという。そこでより深刻な実態を指摘するため、敢えて厳しい批判を受ける事を覚悟の上で「限界自治体」「限界集落」という用語を生み出した。なお最初にこの概念が浮かんだのは高知県吾川郡池川町（現仁淀川町）の岩柄集落だそうである。

大野は、65歳以上の高齢者が地方自治体の総人口の過半数を占める状態を限界自治体と名付けた。限界集落は、この定義を集落単位に細分化したものである。限界集落に次ぐ状態を準限界集落と表現し、55歳以上の人口比率が50%を超えている場合とされる。また、限界集落を超えた集落は超限界集落から消滅集落へと向かう。

大野によれば、2000年の時点で限界自治体となっていたのは高知県長岡郡の大豊町のみであったが、2015年には51自治体、2030年には144自治体が限界自治体に転落するという（ただし、2005年以降の市町村合併は考慮に入っていない）。

2005年には、大豊町に加えて、群馬県甘楽郡の南牧村と福島県大沼郡の金山町および昭和村の1町2村が限界自治体となった。2010年の国勢調査によれば、限界自治体の数は11町村に増えている。新たに加わったのは、仁淀川町、群馬県神流町、奈良県川上村、徳島県上勝町、長野県天龍村、大鹿村、和歌山県北山村である。財政再建団体となった北海道夕張市は、2006年時点で65歳以上の比率が41%と市では最も高齢者比率が高く、財政再建の前に市が消滅するのではという心配がある。^{*58}

大野の問題提起は重要であるが、この言葉が刺激的なために感情的な対応を生み出す心配がある。「消滅の危険があるからなんとかしなくては」という発想では、ものごとを冷静に考えることは難しい。

2011年2月に、過疎地域に対する自治体の対応としてどのようなものが考えられるか、京都府立大学公共政策学部・公共政策学科の3年生で討論を行った。

まず、出されたのは、行政が主導して企業誘致など地域の活性化を図るべきという意見であった。営利企業の場合は利益の追求が優先されるので住民の要求に十分に答えることができないという意見もあった。さらに、放っておけば限界集落となっただけで医療や介護などにコストがかかるようになるから、事前に素早く対応することによって行政のコスト負担も軽減できるとい

^{*57} 藻谷浩介他『里山資本主義』角川新書（2013年）179頁。

^{*58} ウィキペディア「限界集落」。2016年4月29日に閲覧。

う意見もあった。以下、順に紹介する。

行政による活性化の第1歩は、職員がまず地域に入って高齢者の要望を聞き取り集約することから始めるべきである。

行政が媒介して村おこしに成功した例として青森県の田舎館村の田圃アートがある。過疎化で人口が減少していたが、村役場の仲介により村長の所有する1.2haの田圃に様々な種類の稲を植えて、その穂の色の違いにより絵を描くもので、年間2万人の観光客を集めている。

民間の力をもっと利用すべきという意見もあった。高齢者は通院や買い物の交通手段に困っている。コミュニティ・バスなどの工夫もあるが、ルートやダイヤが固定され、それぞれの高齢者に合わせて運行することは難しい。愛知県の豊田市では民間の自動車教習所の送迎バスを、営業の運行とあわせて無料で高齢者の利用に提供している。もちろん、自治体も補助金を支出している。このような工夫がもっとなされるべきではないか。

交通手段などは、確かに自治体の単独で解決することは難しい。民間の協力は必要だろう。しかし、解決すべき問題の所在をまず行政が率先して示すことも重要である。その上で、参加してくる企業などに補助金を支出するなどの工夫がある。そのために、硬直的な条例を改正して民間の参入をうながす工夫も必要である。

過疎地などの問題の解決の順番としては自助、共助、公助が考えられる。行政の補完性は当然だ。ただし、必要な公助が不足する場合は問題だ。どうしても公助が得られない場合には民間やNPOの役割も重視されるべきである。滋賀県の高島市朽木では、自治体が仲介して立命館大学の学生達のボランティアサークルによる雪下ろしが行われ成果をあげた。このようなコーディネーターとしての行政の役割もある。

限界集落の高齢者の移住という考え方には、国土保全の観点から問題があるのではないか。過疎地の暮らしを守るために公的資源を投入することには限界があるが、中山間村などの場合には環境保全などの面で大きな役割があり、ある程度のコストがかかっても保全の必要はあるのではないか。

彼らの意見に傾聴すべき点が多い。解決のポイントは、生活支援の主体を、集落、市町村、都道府県、国、あるいは民間のNPOやボランティア、営利法人のどのような組み合わせで考えるかである。高齢者の加齢による障害には様々な段階がある。① 自分で移動できる場合は、道路、給油所の確保が求められる。これは、行政の課題となる。公共工事や業者に対する補助金などが求められる。② 日常の家事がこなせる高齢者の場合には、日用品を販売して移動する車、日用品の配達の仕事、健康情報の確認などが求められ、民間の業者やNPOの活用などが考えられる。ここでも、補助金や民間委託などが問題となる。③ 治療や介護が必要となる場合には、地域医療機関の設置や、介護サービスの確保が問題となる。これは限界集落の場合はきわめて困難なので、移住が必要となり、住宅などに公的な支援が求められる。

④ 一番の問題は孤独との戦いである。家族が離れてしまい、一人残って暮らす高齢者と常にコミュニケーションをとることは難しい。電話でも限界がある。彼らの話し相手をどうやって確

保すればいいのか。ここでは、民間のNPOやボランティア、地域の営利法人（ふれあい食堂など）の役割が注目される。

⑤ 地域としては、雪国と孤島が特に深刻である。豪雪の場合の雪下ろしは重労働で、毎年かなりの高齢者が落下して死亡している。自治体も公費でサービスを提供しているが限界がある。孤島の場合は、医療と介護のサービスが提供できない。ヘリコプターによる診療や輸送にも経費上の限界がある。

最近になって、大都市郊外の住宅地にも限界集落が現れ始めた。横浜市の庄戸地区はJRの駅からバスで20分の美しい町並みの住宅地で、1970年代後半に1300戸を超す住宅が供給された。住民の多くは都内に勤めるサラリーマンだった。現在、住民の多くは退職して老後を送っている。約3200人の住民のうち50%近くが65歳以上である。地域のスーパーは撤退し、2015年には中学校が廃校になった。^{*59} このような風景は大なり小なり全国に見られる。この新聞記事では、埼玉県所沢市の「松が丘」や、兵庫県三木市の「緑が丘」が紹介されているが、京都市西京区の「洛西ニュータウン」や、大阪府島本町の「若山台」なども商店が撤退し、学校の学級数が大幅に減少している。

2 地方消滅に対して、地域の経済をどのようにして立て直すのか

2014年5月に日本創生会議・人口減少問題検討分科会が「消滅可能性都市896のリスト」を発表した。このリストは各地で大きな反響を呼んだ。この分科会の座長であった増田寛也は2014年8月に『地方消滅』（中公新書）を公刊し、リストの説明を行った。増田らは、2008年をピークに人口減少に転じた日本において、なにも手を打たなければ東京一極集中と地方の衰退が進んでしまうことを指摘し、それを防ぐためには地方中核都市の役割を重視することを唱え、地方の活性化を図っていくための6つのモデルを提起した。

地方中核都市重視の主張は興味深いが、マスコミが取り上げたのはもっぱら「20歳から39歳の女性人口」に着目した点であった。本稿では、この点は取り上げない。

増田らの主張は綿密なものであるが、特に目新しいわけではない。ただ、消滅可能性都市の名を896のかげ、人口減少の危機の内容をわかりやすく説いたことにより大きな反響を呼んだ。これらの主張の多くは賛成できるものであり、特に以下の点は重要である。

まず、大都市圏への人口の流入が雇用情勢に大きく影響することである。現在の地方の雇用を支えているものの中で「医療・介護」分野は大きい。ところが大都市圏では、これまで流入した人口が一気に高齢化しており、医療と介護のニーズが大幅に増加を始めている。その結果、医療・介護分野の人材も地方から東京圏に大量に流出する可能性が高い。^{*60}

次に、人口の東京一極集中をふせぐために広域ブロック単位の地方中核都市が重要なダム機能

^{*59} 日経新聞2016年2月21日。

^{*60} 現在、まだそのような事態になっていないのは、医療・介護の賃金に比較して、東京圏の物価、特に家賃が高すぎるせいである。つまり、田舎では生活できても東京では生活できないのである。

を果たしうると指摘する。^{*61} 地方中核都市を拠点としつつ、それに接する各地域の生活経済圏が有機的に結びついて、経済社会面でお互いに支え合う「有機的な集積体」の構築を目指したいとする。地方中核都市より規模の小さい自治体においては、コンパクトシティの考え方が求められる。^{*62}

医療施設を「まちなか」に集約すると同時に、そこと周辺部とのバス路線を整備するなど、拠点とネットワークの一体的再編について、各地域でさまざまな主体が戦略を描けるようにする必要がある。そのためには医療、福祉、買い物、商業、交通に関する地理的空間情報を可能な限りオープンデータ化することが必要である。

「まちなか」から離れた集落地域では、「小さな拠点」として商店や診療所など日常生活に不可欠な施設や地域活動を行う場を「歩いて動ける範囲」に集約するとともに、これと周辺集落を結ぶデマンドバスなどを充実することにより、持続可能な地域づくりを進める。最近では、コミュニティ・タクシーの利用も試みられているが、タクシー事業者側の抵抗も大きい。

若者の呼び込みと、中高年の地方移住についての提言は趣旨には賛成だが、実現の可能性は難しい。ふるさと納税には反対である。

地域経済の発展については、増田らは次のように述べる。日本国内の経済構造は「グローバルな経済圏」と「ローカルな経済圏」の両者に分化し、そのうえで共存していく方向に変化するのではない。地方の多くはローカル経済圏を形成していくと想定される。中心的な事業者としては、医療・福祉、バス、水道、教育などが考えられる。こうした地域産業が安定的に維持され成長していくかどうかは、官民それぞれの事業体にふさわしいガバナンスやファイナンスのシステムのもとで、効率的な事業再編と事業運営ができるかがカギとなる。…地域資源を活用して、域外市場への展開を目指す企業の育成を進めるべきである。たとえば地域資源産業として農林水産物や加工品、ファッション、観光などの分野には相当な可能性があると考えられる。^{*63}

さらに、2010年から40年にかけて若年女性人口の増加が高いと見込まれる市区町村を産業、所得、財政の面から6つに類型化している。第1は産業誘致型で、例として石川県川北町、鳥取県日吉津村があげられている。しかし、ジャパンディスプレイも王子製紙も激しいグローバル競争に巻き込まれており、不確実性は大きい。第2はベッドタウン型で、福岡県粕屋市、群馬県吉岡町があげられている。この場合には工場集中地帯に隣接するという地理的条件が決定的である。したがって、産業構造が変化すれば、かつての炭坑町のような歴史をたどることになる。第3は学園都市型で、愛知県日進市が例にあげられている。ただし、日本の場合には個々の大学の規模が小さいので、欧米のような意味での学園都市は今のところ存在していない。つくば市は、1970年代に国策として形成された科学技術集積都市であるが、公的な試験研究機関の数と比べると民間の大学や研究機関の数はそれほど多くない。第4はコンパクトシティ型で、若年女性人口増加

*61 増田寛也編著『地方消滅』中公新書（2014年）48頁以下。

*62 前掲書 53頁以下。

*63 前掲書 60頁以下。

率の上位都市には入っていないが、増田らは注目する。従来の街の機能を中心に集約することで効率化をめざすもので、集積化による都市機能の向上が人々をどれだけ惹きつけることができるかがカギになる。例として高松市丸亀町、宮城県女川町があげられている。私もコンパクトシティには注目している。第5は、公共財主導型で、国家プロジェクト規模の大規模施設の立地を契機として地域のあり方を変えようとするものである。したがって、国の財政的な制約のもとで選定されるかどうかのカギとなる。関西文化学術研究都市の一角に位置する木津川市、茨城県つくば市、関西国際空港が街の面積の2/3を占める大阪府田尻町があげられている。最後にあげているのが産業開発型で、増田らは「自立型」と呼び「大きく取り上げたい」としている。私も同感である。例として、農業の秋田県大潟村、中小製造業の福井県鯖江市、観光の北海道ニセコ町、林業の岡山県真庭市が挙げられている。^{*64} 鯖江とニセコはすでにグローバルな展開を行っているし、大潟村も真庭市も輸出を目指している点で注目したい。海外への展開こそ、地域の飛躍のカギを握っていると思われる。そこで、以下では、農村部と都市部に分けて考えてみる。

7 農村部の発展

農村部にはすばらしい環境と豊かな食材があるが、雇用の場がない。若者も都市部にでてしまい高齢者しか残っていない。都市近郊部の農村には若者が住んでいるが、彼らの多くは昼間は都市部で働いており、農村には寝に帰るだけである。従って通勤のコスト（時間も含む）が都市部での住居費を上回る地域では、彼らは都市に移住する。

最近、農村の活性化策として、ドイツやオーストリアをお手本に、地域の中での資源利用のサイクル化、特にバイオエネルギーの利用が注目されている。しかし、地域の内部で循環する限りでは、たとえバイオ燃料として利用して環境対策としては有効であっても、地域の経済の活性化にはつながらない。やはり、外部との経済循環がなければ収入増加に結びつかない。そこで、地域に立脚した産業や企業が外部と結びつくことが重要であり、コネクターハブの企業を生み出せるかが鍵となる。^{*65}

2016年4月25日のテレビ大阪で「未来世紀ジパング」を見た。制作はテレビ東京である。ここでは、イタリアのニットメーカーの先進例が紹介されていた。ウンブリア州のソロメオ村でブルネロ・クチネリが経営する会社、「ブルネロ・クチネリ」が登場した。モンゴルのカシミアを使用して豊富なカラーで作られた見事なセーターやカーディガンが次々に映し出され、それが世界中で人気を呼んでいることが放送された。驚くべきことに、ブルネロ・クチネリがソロメオ村にこだわるのは賃金が安いからではなく、地域の住民の労働の質を信頼し、人々とのふれあいを重視するからである。そのために、自然光のあふれる立派な職場、地域の食材をふんだんに使っ

^{*64} 前掲書 126 頁以下。執筆者は澤田潤一、高山圭介である。

^{*65} コネクターハブとは、原材料や部品を提供する企業、製品を販売する各地の小売企業などとネットワークを形成する中心的な企業のことを指す。

た社員食堂を作っている。それが世界中でブルネロ・クチネリが評判を呼ぶ秘密であった。なぜ、日本にもブルネロ・クチネリが登場しないのか、考え込んでしまった。

オーストリアでは、ギュッシング市が注目されている。人口 4000 人にも満たない町には、バイオマス発電機が 3 基あり、そのほかにも 30 近いバイオマス関連施設がある。これらにより、町はエネルギー自給率 72% を達成し、さらに安価で安定した熱や電気を求めてヨーロッパ中から企業がやってきた。13 年間で 50 もの企業がやってきて、1100 人もの雇用を生み出した。^{*66} これは立派なお手本である。

日本にも注目すべき先進例がある。それらの多くは地域の特産物を加工して地域外に販売することで成果をあげている。インターネットを利用して 10 万人分の顧客名簿をもっているところもある。しかし、それらの成功した地域企業が、国内外の取引先とネットワークを形成するハブ企業（コネクターハブ）として成長しているかということ、まだまだ不十分である。ただし、可能性はある。

藻谷浩介、NHK 広島取材班『里山資本主義』は、日本の先進例として、真庭市の銘建工業、広島県の庄原、山口県の周防大島、島根県の邑南町、鳥取県の八頭町をあげているので、同書を参照してほしい。

私が注目するのは、日本のコメと和牛の輸出である。しかし、コメについては農地の大規模化と企業の参入にまだまだ規制の壁が残っている。規制の壁とは、意欲のある若手の農業者が大規模な農業法人を作ろうとするときの壁である。ただ民間企業の参入を進めればよいという意味ではない。和牛については、子牛価格の異常な値上がり、繁殖農家の高齢化が深刻な問題となっており、その解決が条件となる。

次に注目されるのは国産木材の製材メーカーの飛躍である。和風建築が急速に姿を消していく中、役物中心の原木市場のあり方を変革し、製材や加工の水準を高め、国産材を使った集成材や板材への切り替えを進めた先進的な例が各地に見られる。これらのメーカーが地域の活性化に貢献する可能性は大きい。さらに、バイオエネルギー分野でも先進的な取り組みを行い、地域の外にも目を向けている例もある。^{*67}

意欲的な農業経営では彦根市の福原ファームが注目される。2011 年 12 月に見学に行った。1990 年に設立され、11 年当時で経営面積は 156ha であった。役員は 2 名で従業員は 18 名であった。水稻を約 142ha 栽培し、麦、大豆、野菜、果樹も生産している。多くの若者を引きつけながら会社形態の大規模農業を行い、いちはやく IT による作業管理も導入し、補助金に頼らない農業を行っていた。

農業者の多くが兼業であったり、定年退職後の人々であったりする中で、このような意欲的な若手の農業者がいることはきわめて心強い。2011 年 4 月には丹後の野木武さんの農場を見学した。戦前からの農家で父親も専業である。2008 年度で 14.2ha の水稻を栽培している。自作地は 1.8ha。

^{*66} 藻谷浩介、NHK 広島取材班『里山資本主義』角川新書（2013 年）91 頁以下。

^{*67} 製材業の変化について、荻大陸『国産材はなぜ売れなかったのか』J-FIC（2009 年）参照。

1995年に京都府から認定農家と認められ、2001年には京都府指導農士と認められる。2003年には農業を通じ環境保全・地域活動に積極的に取り組んだ功績により、農林省経営局長賞を受賞し、この活動によりエコファーマーの認定を受けた。彼の活動で注目されるのは、それまでの農業者の枠を超えて活動している点である。仲間とともにNPOエコネット丹後を立ち上げて、地域の環境対策事業、スローライフスクールなどを子どもたちも巻き込んで大規模に行っている。

意欲的な若手の農業者との最初の出会いは2007年10月であった。現在の兵庫県丹波市、当時の氷上郡春日町で婦木克則さんの話を聞いた。地元の農業高校を卒業して農林水産省の農業者大学校で学び、その後専業で農業に従事している。彼が素晴らしいのはそのコーディネート能力である。1995年に同世代の仲間とともに「あぐり研究会」を立ち上げ、産直や都市との交流をはじめ、様々な取り組みを行ってきた。彼ら若手の活動は地域を大きく変え、現在では毎年、都市部から大勢の人々がくるようになった。

この他にも姫路市夢前町の衣笠愛之さんがいる。衣笠さんは意欲的な農業で注目されていたが、2012年、全員がエコファーマーである地域の24名の農業者たちと「兵庫大地の会」を立ち上げた。^{*68} 平均年齢は35歳である。そして農薬と化学肥料を使わないおいしいコメの直売を始めた。しかも価格はミルキークィーンの玄米5kgが3100円で、決して安くはない。ほかにもこしひかりとヒノヒカリを販売している。

よそ者を排除する古い慣行に引きずられたり、補助金で誘導したりするのではなく、農業者たちの中からわき起こるエネルギーを応援する仕組みを工夫して行かなければならない。^{*69}

8 都市部の活性化

都市部の活性化については、大店法を楯にして、消費者の利益に背を向けた商店街の苦い経験がある。住民が何を望んでいるのかを考えず、自分たちの既得利益を法令や行政の保護によって確保しようとした。やがて、商店街は消滅の危機を迎えた。^{*70} 既得利益を守ろうとすることは理解できるが、消費者に背を向かれてはどうしようもない。多くの個人商店がコンビニなどに業態を変更したが、それも厳しい経営が待っている。^{*71}

都市の古くからの中心部や高度成長期に開発された大規模団地などでは高齢化と少子化が急速に進んでいる。そこで早くも1970年代にコンパクトシティ構想が登場したが、本格的に議論されるようになったのは20年ほど前からである。これは、生活に必要な財やサービスを調達するのに車で移動するのではなく、歩いて到達できる範囲で可能にしようという考え方である。きっかけは、都市中心部の空洞化であった。

^{*68} 耕作エリアは神戸から浜坂まで広がっている。取り組み面積は30haである。

^{*69} 既存の農業委員会による農地の集約への抵抗を減らす工夫とか、若手の法人化を援助する仕組みを作るなどである。

^{*70} 新雅史『商店街はなぜ滅びるのか』光文社新書（2012年）、特に154頁以下参照。

^{*71} 拙稿「コンビニ契約の法的問題点」『神戸外大論叢』51巻2,3号（2001年）参照。

この構想は、日本人の生活スタイルが大きく変化したことに対応している。1980年代を通じて核家族化が進行し、人々の生活は自動車に依存する生活へと変化した。若い世代は郊外の団地などに新しい家を購入し、大都市では鉄道網が発達しているので鉄道で通勤する。地方では自動車通勤する。買い物やレジャーにも自動車を利用するようになり、道路の整備された郊外がにぎわうようになった。この傾向はいわゆる田舎ほど激しい。その結果、大きな駐車場が確保できない駅前や町の中心部ほどさびれ、田舎では町の中から商店やガソリンスタンドがなくなってきた。

都市部ではこの傾向はドーナツ化現象と呼ばれ、この対策としてコンパクトシティ構想が持ち出された。歩いていける範囲に生活に必要な施設等を確保しようというものである。しかし、大型のショッピングセンターやコンビニに慣れ親しんだ日本の若者が「歩いて買い物する」生活に戻れるだろうか。鍵は、若者自身を活性化の主役に変貌させることであろう。

政府もコンパクト都市推進に向け、2014年に都市再生特別措置法を改正した。市町村が同法に基づく立地適正化計画を策定して施設を整備すれば資金支援を受けられる。しかし、実際にこの計画を策定したのは箕面市など一部にとどまった。そこで政府はコンパクト都市を増やすために2016年度中に10以上の先進的な自治体を選んで支援することを決めた（日経新聞2016年4月7日）。次世代型路面電車（LRT）の整備をはじめとしてコンパクト都市化に取り組んでいる富山市など先進的な事例を参考にして、税制の優遇や容積率の緩和などで後押しする。このコンパクト都市の候補としては人口規模によって3つのタイプを想定している。20～30万人、10万人程度、それ以下の市町村である。

立地適正化計画は、対象となる地域に対して、居住誘導区域と都市機能誘導区域を設けるように求め、これらの区域外での開発には原則として届け出を求めるようにしている。2月に全国で初めて立地適正化計画を策定した箕面市は、市内の南北に2つの居住区域を設け、そこに計4つの都市機能誘導区域を設定した。居住区域は従来の市街化区域の85%の広さである。土砂災害の警戒区域や里山のような緑地を区域から外している。

都市機能誘導区域は鉄道の駅から半径800m、バス停から300mを基本にして定めた。他にも熊本市や札幌市も計画を策定済みで、宇都宮市も素案を公表している。国土交通省は2016年度中に100を超す都市が策定する見込みであるという（日経新聞2016年5月8日「けいざい解説」）。

高齢者でも歩いて生活できるように配慮するコンパクトシティの構想は間違っていないと思うが、この立地適正化計画には、地価上昇による税収の増加を目的にしている節が感じられる。立地適正化計画の中には「20年後に公示価格を10%以上、上昇させる」という目標をかかげるところもある。固定資産税など地方税の増加をねらうことは当然であるが、目的の優先順位としてはあくまでも市民生活の利便性の維持であろう。その結果、地価が上昇すれば問題はない。しかし、そのためには、市民がマイカー中心の生活から公共交通利用へと生活スタイルを変更することが前提となる。

もし、生活スタイルの変更がなければ、LRT やバスなどを整備しても採算がとれることは難しく、国が施設整備に補助金を出すといっても、自治体としては手が出せない。やはりハード面の整備よりも、アイデアを生み出す主体形成と、住民意識の変換（コンパクトシティを求めるインセンティブ形成）が鍵を握る。

まとめ

かつて私は 1950 年代は政治の季節、60 年代以降は経済の季節と書いた。^{*72} 続けて特徴づけるなら、1970 年代は革新自治体の季節であった。京都府、東京都、大阪府、神奈川県、名古屋市、福岡県など、人口でいえば全国の 1/3 が革新自治体となり、公害対策や医療、社会福祉の分野で国をリードする大きな成果を残した。高度成長による税収の伸びが大きく、新しい施策を実行しやすい環境もあった。しかし、1974 年の石油ショック以降は、安定成長の時代となり、大きな歳入の拡大は見込めなくなった。

石油ショック後の長期的な不況の中で、日本型の労資協調路線の中にあった労働組合が企業防衛という路線を打ち出し、総評が引きずられて右からの労働戦線の統一が始まり、政治の右傾化が顕著となった。公明党が自公民路線を明確にし、社会党が社公民路線をとることにより、革新陣営は分裂する。77 年 7 月の都議会選挙で美濃部都政の与党である社会党と共産党が大幅に議席を減らし、78 年の知事選挙では京都と沖縄で革新から保守に交代した。79 年の統一地方選挙では東京と大阪で革新から保守に知事が交代し、やがて明確に革新を打ち出す自治体は消滅する。国民の意識が大きく変化した理由は簡単ではないが、「憲法を暮らしに生かす」という政治的な意識よりも、企業による生活保障が強化される中で「会社本位主義」とか「労使一体」といった意識が強くなったこと、歳入の停滞・減少の中で福祉施策の財源が確保しにくくなったにもかかわらず、低成長に対応する経済政策・福祉政策を提起できなかったこと、一方で自民党政権が補助金の散布などにより政治基盤を再編成し、有権者の支持を広げたことなどが挙げられる。

このような中で 80 年代は世界的な経済停滞の中で、日本だけが 2 度のオイルショックを乗り越えて貿易を拡大し、経常収支の黒字を続けた。それが 1985 年 9 月のプラザ合意へとつながり、日本は外国為替管理と財政の国際協調とならんで、輸出の自粛と内需拡大を約束せざるを得なくなる。こうして 80 年代後半のバブル経済へと突入する。今から考えれば、不動産バブルも株価の急上昇も税収の急激な増加も、いつかは破裂し下落するのに、当時はそれがそんなに早く来るとは誰も考えなかった。このような中で、地域開発が進められ、リゾート施設が建設され、テーマパークが開設され、大学と工場が誘致された。すべてが大盤振る舞いであった。大阪が一番ひどかったが、他の自治体も五十歩百歩であった。私たちは、この教訓を踏まえて、90 年代以降の長期デフレの中で、地域の内発的発展に取り組んで行かなければならない。

言うまでもないことだが、地域の発展にとって地方自治体が寄与できることはそんなに大きく

*72 拙著『現代史からみた法と社会』法律文化社（1999 年）。

ない。経常的な支出は、東京都は別であるが、全国を平均しても 90% を超えている。自治体が
になるべき福祉、医療、教育、生活基盤の整備や公共サービスの提供は、それらを担う人件費の
負担をみても分かるように、そもそも採算がとれるものではない。公営企業の場合には採算がと
れることが制度としては建前になっているが、病院などの場合には困難である。そうすると、ま
ず第 1 の教訓は「自治体は確実な見込みのない収益的事業には手をだしてはいけない」というこ
とであり、より具体的に言う「不確実な需要予測やいい加減な建設予算を住民に示してはいけ
ない」ということである。

そうすると、自治体に期待されている役割は、住民や企業を巻き込んで内発的發展を遂げるた
めのコーディネーターということであり、その例として真庭市やギョウシング市に言及した。そ
して、このような取り組みは、実は日本全国にある。

高齢者の生活の確保と、新しい事業形態の試みとしてデマンド型乗合タクシーがある。少子高
齢化が進んでいる西脇市では、車の免許を持たない高齢者・障害者が買い物や病院等へ行く際の
足をどう確保するのが深刻な問題となっている。JR 加古川線、神姫バス、しばざくら号、織
り姫バス、つくしバスのコミュニティバスがあるが、まだまだ不十分であり、今後西脇市の公共
交通システムをどう組み立てていくのが問題であった。そこで、西脇市の東野議員は丹波市に
聞き取り調査に行った。兵庫県の丹波市では行政が音頭をとってデマンド型乗合タクシーを実施
していた。^{*73} 丹波市の職員の方たちの説明は以下のとおりである。

丹波市のデマンド型乗合タクシーの利用は 2011 年から始まったが、利用者数は右肩上がり
で増えている。2011 年 4 月の延べ利用者数は 1431 人、12 年 4 月は 2161 人、13 年 4 月は 2523 人
であった。

乗り合いタクシー事業の費用は、市の年間の支出が約 4500 万円、利用者の負担は 1 回が 300
円で、計約 3600 万円であった。これでタクシーを 13 台走らせている。

この事業をタクシー業者に委託し、その事業内容については業者、商工会、市の 3 者で協定を
結んでいる。

このデマンド型乗合タクシーの制度は、高齢の住民にとっても喜ばれており、その利用をすす
めるために出前講座等を開き、市民に周知を図る努力をしている。神姫バス、JR との連携を大切
にすることもここがけている。

丹波市は、公共交通対策の職員として係長と一般職員の 2 名を配置している。彼らは、全国的
な実践例も調査し、丹波市にあった方法を考えている。

このように、地域の現場では、すでに問題解決に向けて綿密な議論と実践が始まっている。特
に、住民の意識を変えるための地道な努力がなされている点が評価される。

*73 以下は、2013 年 12 月 8 日に、西脇市の東野敏弘議員からいただいたメールによる。彼は丹波市に
聞き取り調査にいった結果を教えてくれた。

総務省も、住民が自ら高齢者の手伝いや子どもの見守りなどに取り組むための組織をつくることを支援するとしている。2016年度の予算では地方交付税に500億円の特別枠が設けられた。総務省が15年度に実施した調査によると、地域の課題に継続的に取り組んでいる住民の組織は1680ある。伝統的な自治会や町内会だけでなく、最近ではNPO法人や株式会社形態もある。しかし、いずれも運営資金の不足に苦しんでいる。

しかし、こうした組織が一つもない市町村はまだ全体の7割もある。そこで、組織作りを後押しし、20年度までに全国に3000の組織を作ることを掲げた。

総務省が成功事例としてあげているうち、山口市の地福地区では2010年に唯一のスーパーが撤退したのをきっかけに、任意団体を中心に地区内の世帯から支援金を募って、スーパー跡地に買い物と住民交流の拠点を設けた。また、来店できない高齢者に対しては移動販売を行っている。

兵庫県にある朝来市では市内に11の自治協議会を立ち上げ、協議会ごとに買い物支援や学童保育など地域づくりの計画を作成した。これに市が補助金を出している（日経新聞2016年4月12日夕刊）。

住民の自発的な運動に行政が補助を行うことについては、「行政の責任をないがしろにし、住民を下請的に利用する」との批判がある。そのような面があることは否定できないが、なにかあるとお上に頼ろうとする日本の伝統的な地域社会を変革していく上では、自発的な住民の動きを行政がサポートすることには積極的な意味があり、住民が経験を積むことによって、より現実的できめ細かな解決の道筋が見いだされるものと考ええる。

最後に、公共施設の更新が一番大きな問題となっている。神奈川県秦野市は公共施設の必要性を再検討して、2050年までに3割削減すると同時に、計画的に更新を進める公共施設改革担当部署を設置している。とても先進的な取り組みであると思う（日経新聞2016年4月15日）。災害対策については、復旧と復興が課題となる。東北大震災に引き続き、熊本地震や鳥取地震の今後にも注目しなければならない。

(2016年7月11日受理)
(おおしま かずお 公共政策学部 名誉教授)